



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

후보자의 의정활동이  
재선 결과에 미치는 영향  
- 기초자치단체의 지방의회의원 사례 분석 -

2015년 2월

서울대학교 행정대학원

정책학과

최 병 윤

# 후보자의 의정활동이 재선 결과에 미치는 영향

- 기초자치단체의 지방의회의원 사례 분석 -  
지도교수 이 승 중

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 행정대학원  
정책학과  
최 병 윤

최병윤의 정책학석사 학위논문을 인준함

2015년 2월

위원장	<u>고 길 곤</u> (인)
부위원장	<u>최 태 현</u> (인)
위원	<u>이 승 중</u> (인)

## 국 문 초 록

1995년 첫 동시지방선거가 실시된 이후, 여섯 번째 지방선거가 2014년 6월 4일에 치러졌다. 지방자치 20년을 되돌아볼 수 있는 뜻깊은 의미가 있는 선거였다고 할 수 있다. 이번 선거 역시 역대 선거들에 못지않게 선거의 승패에 많은 사람들의 이목이 집중되었다. 더욱 공고해진 양당제 기조 속에 여당과 야당이 팽팽한 무승부를 기록했다는 것이 전문가들의 대체적인 총평이다. 수많은 생명을 앗아간 대형 해상 사고의 발생으로 정부와 여당에 대한 지도력과 관리·감독 문제가 도마 위에 올랐지만 선거에 큰 영향을 미치지는 못한 것으로 보인다. 반면, 대한민국 정치의 고질적인 병폐라고 할 수 있는 지역주의를 타파하기 위한 여러 시도가 있었지만 지역주의의 벽은 여전히 공고했다.

본 연구에서는 기존의 선행연구들에서 잘 다루어지지 않았던 기초의회의원들을 대상으로 하였다. 많은 이들이 지방자치가 실시된 이후 기초의회의 무용론을 제기하며 비판의 대상으로 지적해 왔던 것이 사실이었다. 하지만 1987년 대한민국의 민주화 이후, 민주주의의 안정적인 성숙을 위하여 도입된 지방자치의 의미를 퇴색시키지 않기 위해서는 지방자치의 제도적 의의를 상기하고 바람직한 개선방향을 모색할 필요가 있다. 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 실현의 관점에서 반드시 정착시켜야 할 제도이다. 특히 지방선거는 지역주민들의 축제의 장으로서 직접 손으로 지역민들을 대표하는 단체장과 의원들을 선출하는 본연의 기능이 발휘되어야 한다. 기초의회의원들은 가장 최일선에서 주민들의 의견과 요구사항을 수렴하여 정치적 의사 결정에 반영해야 할 막중한 책무를 가지고 있다. 또한 이들은 지역사회의 발전에 이바지하는 동시에 광역의회의원이나 단체장, 국회의원과 같은 보다 폭넓은 역할을 수행 수 있는 직역들로 나아갈 수 있는 미래의 성장 잠재력을 가진 정치인들이다. 인기와 인지도를 기반으로 낙하산 출마를 감행하는 정치인들보다 기초의회에서부터 차근차근 단계를 밟아 성장

하여 전문성을 갖춘 미래 정치 인재들을 길러내는 역할도 기초의회가 맡고 있다고 할 수 있다.

이렇게 큰 중요성을 가지고 있음에도 불구하고 기초의회의원들에 대한 연구는 상당히 미진한 상태이며, 지방의회의 성장과 민주주의의 발전을 위해서는 기초의회에 대한 연구가 활발히 진행되어야 할 필요성이 상당히 크다. 이에 기초의회의원의 재선에 관한 연구를 진행하였다. 우리 사회는 성숙한 시민의식을 가진 구성원들을 필요로 하고 있다. 성숙한 시민의식을 가진 시민이라면 선택이나 결정을 함에 있어서 합리성을 기반으로 할 것이라고 가정하였다. 물론 이 합리성은 완벽함을 갖추기에는 많은 한계점이 존재하기 때문에 허버트 사이먼이 이야기한 제한된 합리성에서 선택과 결정이 이루어질 수밖에 없다. 하지만 이러한 제한된 합리성이라고 하더라도 사회를 구성하는 절대 다수에게 불편이나 피해를 끼치지 않고, 본인에게도 최적일 수 있게끔 하는 최선의 선택이 될 것이기에 대다수의 사람들에게 권장되어야 한다.

기초의회의원을 선출하는 과정에서 합리적인 선택이라면 기초의회의원이 현직에 있으면서 어떤 성과물을 산출해서 공공복리 증진에 얼마만큼 기여했는가가 고려될 수 있을 것이다. 이와 함께 얼마나 열정적이고 성실한 자세로 자신의 책무에 최선을 다했는가도 역시 생각될 수 있을 것이다. 이를 구체적인 수치로 데이터화할 수 있는 법안발의 개수와 의회출석률의 자료를 이용하여 의정활동이 기초의회의원 선거 후보자의 재선 결과에 미치는 영향에 대하여 연구를 진행하였다.

먼저 제 6대 지방선거 전체 후보자를 대상으로 어떤 요인이 후보자의 당선에 영향을 미치는지 조사한 다음, 현직 효과의 존재 여부를 알아보았다. 현직 효과의 존재를 확인한 후 제 5대 선거에서 당선되어 현직에 있었다가 제 6대 선거에 재출마하여 재선을 노렸던 현직 후보자들을 대상으로 어떤 요인들이 재선에 영향을 미치는지 조사하였다. 여기에서 초점은 과연 법안발의개수와 의회출석률로 측정된 의정활동이 후보자의 재선에 영향을 미치는가에 관한 것이었다. 만약 의정활동이 후보자의 재선에 영향을 미치지 않았다면 왜 그러한 결과

가 나타났는지에 대하여 보충 연구로서 인터뷰 조사를 실시하기로 하였다. 앞의 통계분석은 로지스틱 회귀분석 방법을 사용하였고, 뒤의 보충 연구는 구조화된 면접지를 사용한 인터뷰 조사 방법을 사용하였다.

첫 번째 로지스틱 회귀분석 결과, 현직여부, 집권정당, 선거비용이 후보자의 당선에 영향을 미치는 요인으로 분석되었다. 결과, 현직여부가 후보자의 당선에 영향을 미치는 것으로 나타나 현직효과가 입증된 셈이었다. 그에 대한 2차 연구로서 두 번째 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 두 번째 로지스틱 회귀분석 결과, 대졸학력, 집권정당, 선거비용이 현직자의 재선에 영향을 미치는 요인으로 분석되었다. 두 번째 로지스틱 회귀분석에서 독립변수로 고려된 법안발의개수와 의회출석률은 유의미한 영향 관계가 밝혀지지 않았다. 그 결과, 의정활동은 후보자의 재선 결과에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그에 대한 보충 연구로 현직 기초의회의원들과 일반 시민들을 대상으로 인터뷰 조사를 실시하였다. 현직 의원들은 자신들은 지역과 지역민에 대한 깊은 애정과 관심을 가지고 적극적으로 의정활동을 벌이고 있지만 자신들의 의지와는 다르게 지역민들의 기대치를 충족시키지 못하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다. 또한 노력은 하고 있지만 현실적인 제약으로 인해 적극적인 활동에 한계점을 드러내고 있었다. 일반 시민들의 경우, 기초의회의원들이 하고 있는 일에 대하여 잘 인식하고 있지 못했으며 만족도 역시 상당히 낮았다. 선거에서 후보자를 선택하는데 가장 중요하게 고려하는 요인은 의정활동 요인이 아니라 어떤 정당에 소속되어 있느냐 하는 것이었다.

이는 기초의회의원들과 일반 시민 모두에게 커다란 시사점을 준다고 할 수 있다. 기초의회의원들은 좀 더 적극적이고 성실한 자세로 의정활동에 임할 필요가 있으며, 생활정치를 기본으로 시민들과의 접촉 빈도를 높이고 그들의 요구사항이 무엇인가에 대하여 항상 열린 태도로 경청하고 의정에 반영할 필요가 있다. 또한 일반 시민들이 기초의회의 활동을 인지할 수 있게끔 적극적인 홍보활동을 병행해 나가야 한다는 것이다. 일반 시민들의 경우 정치에 무관심할 것이 아니라

우리의 생활과 밀접하게 관련되어 있는 것이 정치라는 생각으로 공공의 영역을 접근해야 할 것이다. 바로 이 땅이 우리가 생활하는 터전이자 미래 후세대들이 살아갈 공간이라는 생각으로 보다 발전된 지역 생활환경을 가꾸기 위해 적극적인 자세로 지방 의회와 소통하려고 노력해야 할 것이다. 이러한 노력들이 하나하나 모이게 된다면 결국 우리가 그토록 열망하고 원했던 풀뿌리 민주주의의 실현이 눈앞에 다가오게 될 것이다. 민과 관의 적극적인 협력, 공직자의 소명의식과 시민들의 주인의식이 우리의 민주주의 환경을 더욱 풍요롭게 만들어 줄 것이라고 믿어 의심치 않는다.

주요어 : 후보자, 기초지방의회, 기초지방의회의원, 현직, 의정활동, 재선

학번 : 2010-22220

## 목 차

제1장 서론 .....	1
--------------	---

제1절 연구의 배경과 필요성 .....	1
-----------------------	---

제2절 연구의 초점과 범위 .....	8
----------------------	---

## 제2장 이론적 논의와 선행연구

검토 .....	10
----------	----

제1절 지방선거에 관한 연구 .....	10
-----------------------	----

1. 지방선거의 의의 .....	10
2. 지방선거제도의 변천 .....	12
3. 우리나라 지방선거제도의 쟁점 .....	15
4. 지방의회 선거제도의 특수성 .....	19
5. 기초의회의원 선거 연구의 중요성 .....	22

제2절 재선의 영향 요인 연구 .....	26
------------------------	----

1. 현직효과의 개념 및 연구 동향 .....	26
---------------------------	----



2. 현직효과에 관한 선행연구 .....	29
<b>제3절 지방선거에서 재선의 영향 요인 ...</b>	<b>36</b>
1. 지방선거에서의 현직효과 .....	36
2. 지방선거 재선의 주요 영향 요인 .....	40
<b>제4절 지방의회의 의정활동 .....</b>	<b>45</b>
1. 지방의회의 의정활동 .....	45
2. 의정활동에 대한 선행연구 .....	53
 <b>제3장 연구 설계 .....</b>	 <b>58</b>
<b>제1절 연구 모형 및 연구 가설 .....</b>	<b>58</b>
1. 연구 모형 .....	58
2. 연구 가설 .....	65
 <b>제2절 자료 수집 방법 .....</b>	 <b>67</b>
 <b>제3절 분석 방법 .....</b>	 <b>68</b>

제4장 분석 결과 .....	69
-----------------	----

제1절 기술통계 .....	69
----------------	----

1. 빈도분석 및 기술통계 .....	69
2. t검정 분석 .....	77
3. 분산분석(F검정 분석) .....	83
4. 상관분석 .....	87

제2절 분석 결과 .....	91
-----------------	----

1. 가설 1의 검정 .....	92
2. 가설 2의 검정 .....	97

제3절 기초의회의원의 의정활동 요인의 영향 분석 .....	103
-------------------------------------	-----

제5장 결론 .....	117
--------------	-----

제1절 연구 결과의 요약 및 정책적 함의 .....	117
---------------------------------	-----

제2절 연구의 한계 .....	121
------------------	-----

참고문헌	.....	124
Abstract	.....	132

## 〈표 목차〉

<표 1> 역대 지방선거 목록 .....	14
<표 2> 지방의회의 의정활동과 지방의원의 의정활동 .....	47
<표 3> 변수의 조작적 정의 1 .....	61
<표 4> 변수의 조작적 정의 2 .....	64
<표 5> 빈도분석 .....	70
<표 6> 광역 구분 .....	73
<표 7> 기술 통계 .....	75
<표 8> t검정 분석 1 .....	78
<표 9> t검정 분석 2 .....	80
<표 10> 분산분석(F검정분석) .....	84
<표 11> 상관분석 1 .....	87
<표 12> 상관분석 2 .....	89
<표 13> 제6대 지방선거 출마 의원의 당선 여부에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	92
<표 14> 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 대한 로지스틱 회귀분석 .....	97

## <그림 목차>

<그림 1> 지방의회 의정활동 .....	45
<그림 2> 의정활동 영역 .....	46
<그림 3> 연구의 분석틀 1 .....	59
<그림 4> 연구의 분석틀 2 .....	62

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경과 필요성

지난 2014년 6월 4일 제6회째를 맞는 전국동시지방선거가 열렸다. 전국 3,514개 선거구에서 3,952명의 주민의 대표자들이 선출되었다. 이번 지방선거에 대한 총평은 공고해진 양당제의 양상 아래에서 여당인 새누리당과 야당인 새정치민주연합이 팽팽한 무승부를 기록했다는 것이 중론이다. 이번 선거를 앞두고 여러 가지 정치적 이슈들이 있었다. 2013년 새롭게 출범한 박근혜 대통령 정부에 대한 심판과 300여명의 어린 청춘들의 목숨을 앗아간 세월호 사건에 대한 책임 문제가 불거지면서 야당이 압승을 거두는 것이 아닌가라는 의견이 우세적이었다. 하지만 시·도지사 선거의 경우 새누리당이 전체 17석 중 8석, 새정치민주연합이 9석을 나눠 가졌고, 시·군·구의 장 선거의 경우 새누리당 117석, 새정치민주연합 80석, 무소속 29석을 차지하는 결과가 나타났다. 상대적으로 지난 선거들에 비해 제3의 정당이나 무소속의 돌풍은 찾아보기 어려워졌다. 새누리당과 새정치민주연합이라는 거대 정당의 후보들이 대거 지방선거의 의석을 차지했다는 것을 살펴볼 수 있는 선거였다고 할 수 있다.

당초, 박근혜 정부는 대선 공약으로 지방선거에서의 정당공천제를 폐지하겠다는 것을 밝혀왔다. 새정치민주연합 역시 새롭게 당 이름을 바꾸면서 정당공천제의 폐지를 추진하였지만 기존 국회의원들과 당원들의 거센 반발에 부딪히면서 좌절되고 말았다. 이제는 정당 공천을 받는 것은 곧 당선이라는 공식이 적용되는 시대에 접어들었다는 평들이 나오고 있다. 우리나라의 특유의 정치 문화인 지역주의 아래에서 특정 지역의 지배적 영향력을 행사하는 정당의 공천을 받게 된다면 그만큼 당선의 확률과 득표율은 올라가게 될 것이다. 몇몇 연구에서는 대한민국의 지역주의 경향이 민주화 이후 등장한 이래 점점 감소되는 추세라는 것을 밝혀왔지만 이번 선거를 계기로 오히려 지역주의의 벽을 넘기에는 아직 무리라는 의견이 다시 대두되고 있는

실정이다. 지역주의를 타파하기 위해 소수의 정치인들이 경쟁 정당이 지배적인 영향력을 행사하고 있는 지역구에 출마하는 시도들이 있었지만 소기에 성과에 그치는 등 한계점을 노출시켰다.

대한민국의 동시지방선거는 2014년 6회째를 맞이하였다. 1994년 이전에는 「대통령선거법」, 「국회의원선거법」, 「지방자치단체의장선거법」, 「지방의회의원선거법」 등 개별법에 따라 선거일을 정하여 선거를 실시하였으나, 1994년 3월 16일 일명 통합선거법이라 불리는 「공직선거 및 선거부정방지법 (현, 공직선거법)」이 제정되면서 선거일을 법정화하고, 지방자치단체의 장 및 의회의원선거를 같은 날 전국적으로 동시에 실시하게 되면서부터 전국동시지방선거라고 하였다. 1995년 6월 27일 실시된 제1회 전국동시지방선거에서는 시·도지사선거와 시·군·구의 장 선거, 시·도의회의원선거, 시·군·구의회의원선거 등 4개선거가 동시에 실시되었고, 2002년 제3회 전국동시지방선거시 비례대표 시·도의회의원선거가, 2006년 제4회 전국동시지방선거시 비례대표 시·군·구의회의원선거가 추가되었으며, 2010년 제5회 전국동시지방선거시 교육감선거와 교육의원선거가 추가되어 8개 선거가 동시에 실시되었다. 6월 4일 실시된 제6회 전국동시지방선거는 2010년 2월 26일 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정되어 교육의원선거가 폐지됨에 따라 7개 선거를 동시에 실시하게 되었다. 다만, 특별법의 적용을 받는 제주도와 세종시는 자치구·시·군의회의원 및 장 선거를 실시하지 아니하며, 특히, 제주도의 경우에는 타 시·도와 달리 교육의원선거를 실시하였다(중앙선거관리위원회, 2014).<sup>1)</sup>

우리나라의 지방자치는 서구 민주주의 선진국들에 비해서 상당히 짧은 역사를 가지고 있다고 할 수 있다. 실질적으로 1990년대 지방선거가 부활하기 전까지의 역사를 지방자치의 실질적 역사라고 이야기하기에는 무리가 따르기도 한다. 광복 이후 잠시 형식적인 지방자치가 이루어지다가 했지만

---

1) 6·4 지방선거 정보(2014, 중앙선거관리위원회)에서 일부 발췌.

오랜 군사정권을 거치면서 지방자치는 종적을 감추게 되었다. 민주화 이후 지방자치의 부활의 기미가 보이기 시작하더니 1995년 제1회 동시지방선거를 시작으로 전국의 단체장과 지방의회의원들을 직접 주민들의 손으로 뽑게 되었다. 이 해를 지방자치의 원년이라고 해도 무방할 듯 하다.

많은 이들이 지방자치의 무용론을 주장한다. 심하게는 지방선거의 폐지와 지방의회의 해체를 요구하기까지도 한다. 고도로 중앙집중화된 대한민국의 정치 구조하에서 지방자치는 큰 의미를 갖기 힘들다는 것이다. 지방의회를 이루고 있는 지방의회의원들의 실제적인 역할에 대한 회의론을 제기하는 사람들이 많다. 미국과 같이 영토의 범위가 넓고 인구 규모 또한 상당한 국가에서는 지방정부와 지방의회의 기능이 제 역할을 할 수 있다는 것이다. 우리나라와 같이 좁은 영토와 적은 인구를 가진 대한민국에서는 행정절차상의 예산과 시간의 낭비를 초래할 뿐 획기적인 기능을 하기가 어렵다는 것이다.

하지만 지방자치는 충분히 우리나라에서 의미를 가질 수 있고 커다란 중요성과 의의를 가지고 있다. 우리나라는 서구 국가들은 물론이고 다른 아시아 국가들에 비해서도 근대화가 늦게 이루어졌다. 뒤늦게 서구 열강들에 의해 문호를 개방하면서 서구문물들을 받아들이기 시작했고, 나중에는 일본에 식민지로 나라를 빼앗기게 되면서 종속된 상태에서 수동적인 근대화 과정을 이루게 되었다. 36년간의 치욕적인 식민지 생활은 일본의 항복으로 끝을 내리게 되었지만 잠시 찾아온 독립의 기쁨은 한국전쟁이라는 역사에 길이 남을 민족 간의 비극으로 사라지고 말았다. 3년간의 지루한 전쟁은 온 국토를 폐허로 만들었고 대한민국을 전 세계에서 가장 가난한 국가로 전락시키고 말았다. 희망도 기대도 찾아볼 수 없는 앞날이 막막하기만 한 대한민국의 상황이었다고 할 수 있다.

그로부터 60여년이 지난 현재, 대한민국은 눈부신 발전을 이룩했다. 전 세계인들을 대상으로 조사한 결과, ‘대한민국’ 하면 가장 먼저 떠오르는 것이 기술 강국이라는 이미지였다. 전쟁의 폐허 속에서 외국의 원조와 차관을 들여오고 기초산업을 중심으로 재건에 나섰다. 획기적인 변화는 박정희 정권의 등장 이후 경제개발 계획을 기반으로 적극적으로 추진한 새마을 운동의 결과였다고 할 수 있다. 천연자원이 부족한 대한민국이 기대할 수 있었



던 것은 부지런하고 근면한 인적자원이었다. 부족한 자원과 자본의 한계에도 불구하고 끊임없이 교육과 기술에 투자한 결과 대한민국의 교육 수준은 전 세계적으로 가장 높은 반열에 오르게 되었고 경공업, 중공업, 정보통신 산업으로 이어진 기술의 발전은 세계 10대 무역 강국으로 성장할 수 있는 밑바탕을 마련해 주었다고 할 수 있다.

산업화와 함께 민주화도 급진전을 이루었다. 민주주의의 발전에 대해서 많은 학자들 간에 이견이 분분하다. 경제성장이 민주주의를 촉진시킨다는 의견과 경제성장과는 무관하게 민주주의의 발전을 이룩될 수 있다는 의견이 있다. 이는 ‘닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐?’와 같은 근원을 알 수 없는 어려운 난제라고 할 수 있다. 무엇이 먼저든 간에 대한민국은 경제 발전과 동시에 민주주의의 급진전을 이루게 되었다. 초기 이승만 정부와 박정희 군사 독재 정부, 전두환 군사 정부 시절을 거치는 동안 대한민국 국민들의 민주주의를 향한 갈망은 샘솟듯이 분출되어졌다. 학생, 노동자, 지식인 할 거 없이 전 세대와 전 계층을 아우르며 민주주의를 위한 투쟁은 계속 되었다. 많은 사람들이 군사 독재 정부의 탄압 앞에서 심한 시련과 고초를 겪었지만 이에 굴하지 않고 끊임없이 데모와 사회운동은 계속 되었다. 결국 민주주의에 대한 열망은 1987년 노태우 정부 시기 민주항쟁의 결과 6·29 민주화 선언을 함으로써 가시적인 성과를 거두게 되었다.

그리고 민주화 이후 대한민국은 세계에서 손꼽히는 민주주의 국가로 우뚝 서게 되었다. 대한민국이 민주주의 국가로 발돋움하는데 있어서 많은 이들의 노력과 희생이 있었다는 점을 진지하게 반추해 보아야 할 것이다. 민주화와 함께 상징적인 민주주의의 제도가 바로 지방자치제라고 할 수 있다. 진정한 대의민주주의를 실현하고 풀뿌리 민주주의를 지속시키기 위해서는 지방자치제도의 성공적인 정착과 지속이 중요하다는 것이다. 1987년 민주화와 함께 노태우 대통령은 지방자치제도의 시행을 약속했고, 바로 이와 같은 약속은 지방자치제도의 상징성을 강력하게 드러내주는 것이라고 할 수 있다. 지방자치제의 성공적인 시행은 대한민국 민주주의의 역사와 궤를 같이 하며, 민주주의 발전의 초석이라는 의미를 지니고 있다.

특히 기초지방의회는 풀뿌리 민주주의 중에서도 가장 근본적인 뿌리에 해당한다는 점에서 중요성을 거론해 볼 수 있다. 민주화의 상징과도 같은

제도인 지방자치가 건강하게 뿌리내리고 지속되는 것이 우리나라의 민주주의의 성숙도를 가늠하는 중요한 지표가 될 것이다. 하지만 지금까지 진척된 여러 연구에서 현 상황을 한국 지방 민주주의의 위기라고 진단하고 있다. 지방자치의 제도적 성숙이 지방정치의 민주화로 이어지는가에 대해서는 회의적인 입장이다. 권위주의 정치체제가 민주화되는 과정에서 파생되어진 한국의 지방자치는 중앙정부 관계에 있어서뿐만 아니라 지방정치체 자체의 민주화에 있어서도 중대한 위기를 맞고 있다고 보고 있다(강명구, 2002).

강명구(2002)에 따르면 행정수준의 지방화에 있어서 중앙이 지방에 양도해주는 자율권의 수준이 점점 더 높아져가는 것은 사실이지만 중앙의 관료제가 반지방분권적 현상유지 경향을 보이고 있으며 지방선거를 관련한 중앙의 개입은 정당정치의 비민주성을 심화시키고 있다고 한다. 아울러 지방정치체 내부의 비민주적 요소도 지방정치 민주화에 큰 장애요인으로 나타나고 있다. 규모만 축소되었을 뿐 본질은 성장위주의 집중형 개발독재 시대와 매우 흡사한 상황 하에서 지역개발의 지방정치는 빈민주적 지방적 사회관계의 공고화를 통해 지방시민사회의 성숙에 장애물로 작용한다는 것이다. 앞에서 제기한 민주성의 문제와 함께 책임성의 문제도 뒤따른다는 지적이다. 최승범(2002)은 단체장의 비리, 선심성 사업, 예산 낭비, 지방 관료들의 책임회피와 복지부동, 환경 파괴, 주민들의 불만 등이 과거나 지금이나 끊임없이 거론되고 있는 것은 무책임성의 대표적이 사례라고 지적하였다.

이에 이승종(2002)은 지방자치의 위기에 대한 정당한 판단을 위해서 지방자치의 성과에 대한 객관적이고 정당한 평가가 이루어져야 한다고 보았다. 제도의 집행 측면에 초점을 둔 지방자치제의 시행에 대한 평가와 제도의 영향 측면에 초점을 둔 시행의 성과에 대한 평가 중 중요성의 경중에 따라 지방자치제 시행에 대한 평가를 하였다. 분권화는 그동안 다른 구성요소들에 비해 상대적으로 많은 관심과 논의들이 있었음에도 근본적인 변화의 모습을 가져올 만한 정책적인 투입이 없었기 때문에 여전히 과소분권 상태에 있는 것으로 평가되었다. 이에 대한 관심과 논의에 비해 참여의 제도화를 위한 정책적 노력을 충분히 기울이지 않은 것으로 평가되었다. 일부 지방정부에서 전향적인 참여노력이 이루어지고는 있으나 지방정부 일반에 보편화된 것은 아니다. 지방정부의 계층중립성에 대해서도 부정적이었는데

지방정부의 개발정책 방향의 유의미한 증가패턴이 확인되지 않았지만 일부 지방정부에서는 강화현상이 발견되었을 뿐 아니라 복지정책 방향에도 부정적 결과가 확인되었다.

이러한 지방자치제의 미숙한 정착과 지방 민주주의의 위기의 초래는 근본적으로 지방 엘리트의 충원과 유입에서 비롯된 측면도 크다는 점에서 문제를 제기한다. 지방자치제의 가장 기초적인 핵심 구성원인 단체장과 지방의회의원들이 주어진 역할에 맞게 제 기능을 충실히 해주고 있지 못하고 있다는 것이다. 물론 제도적으로나 물리적인 역학 관계에 의해서 지방자치의 구성원들이 역할을 할 수 없게 만드는 요인들이 존재한다. 하지만 선출직 공무원들의 역량의 미달과 기본적인 자질의 부족에 의해서 지방 민주주의가 제대로 기능하지 못하고 있다는 측면이 상존한다는 것이다.

혹자는 국회의원에 비해서 권한과 역할이 적고 단순히 기초단체장의 거수기 역할에 그친다는 악평을 하기도 한다. 낮은 나이에 명예욕을 충족시키기 원하는 지역의 유지들이나 지역에서 자신의 사업에 부가적인 이익을 얻기 원하는 사업가들로 기초의회 의원직이 채워지고 있다고 기초의회의 전문성 부족과 기능적인 불필요가 제기된다. 하지만 기초의회의원들은 가장 최일선에서 주민들과 접촉하고 그들의 애로사항이나 불평, 불만, 요구 등을 들을 수 있는 위치에 있다. 그리고 이를 실제 지역 정책 과정에 반영시킬 수 있는 역할을 할 수 있는 사람들이다. 지위와 권한에 상관없이 가장 순수하게 지역민의 입장에서 그들을 대변하고 그들의 권리와 이익을 지켜줄 수 있는 사람들이 기초의회의원들이라고 할 수 있다.

또한 기초의회의원들은 미래의 정치적 자원으로 성장할 수 있다. 우리나라의 경우 특정분야에 전문성을 가지고 있거나, 특정 사회적 이슈가 불거졌을 때 미디어에 노출되어 인지도를 높인 인물들이 곧바로 국회의원 공천을 받아 정치권에 입문하는 경우를 쉽게 볼 수 있다. 하지만 그들은 국회와 정치에 대한 경험이 전무하다보니 국회 현안을 처리하는데 있어서 능숙함을 보여주지 못하게 된다. 국회의원이란 상징성만 가질 뿐 업무에 대한 전문성을 갖지 못하고 소속 보좌관들에 의존하는 경우가 많다. 정치 선진국들의 경우 많은 정치인들이 기초의회에서부터 정치인으로서의 경력을 시작하는 경우가 일반적이다. 단계를 밟아 나가면서 지역에서부터 중앙 정치 무대에

까지 진출하게 되는 것이다. 그렇게 되면 직접 지역의 현안을 처리하고 의정에 참여함으로써 훨씬 전문성을 배가시킬 수 있고 직접 지역민들과 접촉하고 소통하면서 그들의 지역적 정치 세력을 구축할 수 있게 되는 것이다. 지방정치 엘리트층을 충원하는 가장 기초적이고 공식적인 통로가 기초의회의원 선거이며, 이를 바탕으로 각급 정치 엘리트가 육성되는 기반이 되고 있다는 점에서 기초의회에 대한 연구는 매우 중요하다.

이러한 중요성에 입각하여 기초의회의원에 대한 연구는 풍부하게 이루어져야 할 필요가 있다. 그에 대한 한 접근으로서 기초의회의원의 재선에 영향을 미치는 요인에 대한 연구를 진행하였다. 유권자들로부터 선택을 받는다는 것은 다양한 요인에 근거해서 이루어질 것이다. 그리고 유권자들로부터 4년 전 선택에 이어 4년 후에 다시 선택을 받는다는 것도 초선 때와는 또 다른 요인들이 영향을 미칠 것이다. 과연 기초의회의원선거에서 어떤 요인들이 현직자를 다시 의회로 이끌었던 것일까에 대한 의문에서 본 연구는 시작되었다. 중요한 것은 현직자가 재당선되는데 합리적이고 정당하지 않은 이유에 의해서 이루어지는데 문제점이 발생한다는 것이다. 기초의회의원이라는 자리에 부합하는, 유권자들의 입장에서 정말 잘 뽑았다고 할 수 있을 만한 인물을 앉히지 못한다면 지방선거는 선거로서의 의미를 크게 상실했다고 할 수 있을 것이다. 더군다나 선출과정이 비합리적인 이유에 근거하여 이루어진다면 유권자나 당선자나 성숙하지 못한 민주주의의 이면을 보여주는 것이라고 할 수 있겠다.

본 연구에서는 기초의회의원들의 현직에서의 의정활동에 초점을 맞추어 재선의 영향 요인을 분석해 보려고 한다. 이러한 연구 결과는 한국의 민주적 선거의 과정이 합리적으로 이루어지고 있는지, 기초단위 수준에서 지방자치 민주주의가 어느 정도 성숙되어 있는지를 경험적으로 살펴볼 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

## 제 2 절 연구의 초점과 범위

본 연구의 목적은 현직에 있는 지방 기초의회의원이 다음 선거에서 재선 되는데 의정활동이 어떤 영향을 미치는가에 대한 분석을 목적으로 한다. 기초의회의원의 재선에 의정활동이 미치는 영향을 살펴보기 위하여 본 연구의 대상은 기초의회의원으로 한다. 구체적으로 올해 있었던 2014년 제6회 지방선거에서 충청북도와 충청남도에 출마한 기초의회의원 후보들을 연구 대상으로 하였다.

또한 본 연구는 분석 대상 범위를 둘로 나누어 제6회 지방선거에 출마한 전체 후보자들과 제5회 지방선거에서 당선된 기초의회의원들 중 제6회 지방선거에 다시 출마하여 재선되는 경우를 분석대상으로 하였다. 첫 번째 분석에서는 전체후보자들을 대상으로 현직효과 여부와 당선에 영향을 미치는 요인들을 살펴본다. 두 번째 분석에서는 현직 기초의회의원 중 2010년에 이어 2014년 지방선거에 재도전한 경우만을 분석의 대상으로 정하였다. 만약 현직에 있었다더라도 다음 선거에 다시 출마하지 않은 경우에는 분석에서 제외시켰다. 이 부분에서는 현직자들의 의정활동이 재선에 미치는 영향에 대하여 알아본다. 충청북도의 총 3개 시와 8개 군(청주시, 충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 보은군)와 충청남도의 총 8개 시와 7개 군(공주시, 천안시, 논산시, 계룡시, 보령시, 아산시, 서산시, 당진시, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 금산군, 부여군, 서천군)이 상기 조건에 해당된다. 제5회 지방선거까지 존재하였던 청원군은 통합청주시의 탄생에 따라 청주시에 통합되었고, 충청남도 연기군은 세종특별자치시가 출범하면서 역사 속으로 사라지게 되었다.

연구의 시간적 범위는 2014년 제6회 지방선거로 설정하였다. 제5회 지방선거에서는 충청북도에서는 총 46개 선거구에서 114명의 지역구 기초의회의원이 당선되었다. 제6회 지방선거에서 총 47개 선거구 114명의 지역구 기초의회의원이 당선되었다. 이와 같은 차이는 기존에 2개였던 증평군의 선거구가 3개로 늘어나면서 총 46개에서 총 47개 선거구로 변화가 있었다. 하지만 선출된 기초의회의원의 수는 114명으로 동일했다. 제5회 지방선거

에서 충청남도에서는 총 61개 선거구에서 152명의 지역구 기초의회의원이 당선되었다. 제6회 지방선거에서 55개 선거구 144명의 지역구 기초의회의원이 당선되었다. 제5회 지방선거까지 존재하였던 충남 연기군은 세종특별자치시로 편입되면서 4개 선거구 9명의 의원수가 총수에서 줄어들게 되었다. 이에 더해 공주시가 4개 선거구 10명을 선출했던 제5회 지방선거와 달리 제6회 지방선거에서는 4개 선거구 9명을 선출했다. 제5회에서 6개 선거구 12명을 선출했던 아산시는 제6회에서는 4개 선거구 13명으로 변동되었다. 제5회에서 3개 선거구 7명을 선출했던 태안군은 제6회에서 선거구가 한 개 줄어든 2개 선거구 7명을 선출했다. 천안시는 제5회 지방선거에서 7개 선거구 18명에서 제6회 지방선거에서는 8개 선거구 19명으로 늘었다.

## 제 2 장 이론적 고찰

### 제 1 절 지방선거에 관한 연구

#### 1. 지방선거의 의의

지방자치는 지역 내의 공공사무를 지역주민들 또는 지역주민들에 의해 선출된 대표를 통하여 일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 처리하는 과정으로 정의된다(김학로, 1994; 정세욱, 1995; 최창호, 1995; 한원택, 1995; 이승종, 2002). 지방자치에 있어서 지방선거란 지방자치단체의 구성원이라고 할 수 있는 기초의회의원, 광역의회의원이나 기초단체장, 광역단체장 등을 주민이 선정하는 것을 말한다(최창호, 2005). 따라서 지방선거는 지방자치단체의 유권자인 주민들이 다수의 후보자들 중에서 일련의 과정을 거쳐 자신들의 의사를 대변해 줄 대표를 선출하고, 이 선출된 대표들로 하여금 지방자치단체의 기관을 형성하는 공적인 행위라고 할 수 있다. 한국의 경우 지방선거는 시·도지사, 시·도의회의원, 시장·군수·구청장, 시·군·구의회의원, 시·도교육감, 교육의원을 뽑는 선거로, 해당지역 유권자들이 자기 지역의 지방정부 대표자를 4년마다 보통·평등·직접·비밀선거에 의해 선출하고 있다(은종태, 2011).

민주정치는 선거가 어떤 방법과 절차에 의해 실시되느냐에 따라서 결과가 크게 좌우되는데 선거는 유권자의 뜻을 헤아리는 중요한 수단이지만, 그 선거의 방식에 따라 헤아림의 결과가 전혀 달라질 수 있다. 따라서 선거제도는 민주정치의 초석에 해당한다고 할 만큼 중대한 사안이다. 지방자치에 있어서도 자치가 주민의 직접적인 정치에의 참여에 의하기보다는 간접적인 참여에 의해서 행하여지는 것을 기본으로 하고 있기 때문에 지방선거제도는 지방자치제의 기본 핵심에 해당된다고 할 수 있을 것이다(최창호, 2005). 지방선거는 지방주민이 자기의 대변해 줄 수 있는 사람들을 뽑는 것이지만, 실제로는 그 이상의 역할을 수행한다. 지역사회에서 대두되는 중

요한 쟁점들을 부각시켜 정책의제를 설정하게 되고, 선출된 공직자와 지방 정부 권력에 정당성을 부여하게 된다. 주민들에게는 지방자치에 관심을 가지게 하며 주민에 의해 선출된 대표들이 주민들의 의사와 요구를 경청하게 함으로써 정치를 학습할 수 있는 기회의 자리를 마련할 수 있는 것이다(안성호, 1999; 최창호, 2005). 지방선거는 지역주민들이 자신을 대표하여 지역 사회를 위해 봉사하는 대표자들을 선출하는 자리이기 때문에 모든 주민들이 관심과 애정을 가지고 적극적으로 참여하는 축제의 장으로 받아들여져야 한다. 또한 지방선거에서는 지역주민들의 자발적인 출마와 자율적인 투표 행위를 통한 민주적이며 공정한 선거 과정이 이루어져야 한다(안성호, 1995).



## 2. 지방선거제도의 변천

한국 지방자치제의 실질적인 실시는 1949년 제정된 지방자치법에서 비롯되었다. 1949년에 제정된 지방자치법은 지방정부의 형태를 기관대립형으로 취하고 있으며, 의결기관과 집행기관을 분리시키고 있다. 현재와 같은 형태라고 할 수 있다. 시·읍·면장은 간접선거제도로 선출했으며, 서울시장과 각 도의 도지사들은 임명제로 임명하였다. 지방의회의원의 경우 정당공천제가 허용된 가운데 선거에 의해 직접 선출된 4년 임기의 명예직이었다(김병준, 2001; 최창호, 2001; 가상준, 2009).

제헌 헌법은 지방자치에 관한 규정을 법률로 정하도록 위임하였고, 1949년에 지방자치법을 제정하였다. 이승만 정부의 제1공화국에서의 지방자치법은 지역 주민들이 읍·면·시의 지방의회의원을 뽑으면, 선출된 각급 단위의 지방의회에서 읍·면·시의 장을 선출하는 간접선거제도의 형태를 지방선거제도에 명시하도록 하였다. 도지사는 대통령이 임명하게 되어 있어서, 완전한 형태의 지방자치의 구현이라고 할 수 없었지만, 1949년의 지방자치법이 지방자치를 실시하는 토대가 되었다. 민주주의 정착을 희망하며 지방자치의 시행의 필요성을 피력한 의회와 정국을 안정시키기 위해서는 지방자치보다는 권력의 집중이 중요하다는 대통령의 대립각 속에서 지방자치법은 통과되었다. 하지만 이승만 대통령과 행정부는 즉각적인 실행을 미뤘고, 1950년 한국전쟁으로 지방자치와 지방선거는 더욱 훗날을 기약하게 되었다. 1950년 총선에서 패한 이승만 대통령은 재선이 어려워 보이자, 직선제 개헌을 시도했으나, 국회에서 부결되어 이마저 실패하고 말았다. 이승만 대통령은 원외 자유당을 결성하고, 그간 미뤄왔던 지방선거를 1952년 실시하였는데, 이는 새 집권 기반을 국회 밖에서 마련하기 위해서였다. 4월에 1차 읍·면·시 의회 의원을 선출했고, 5월에는 1차 도의회의원을 선출한 것이(민준기 외, 2008) 첫 지방선거였다. 1952년 제 1회 지방선거는 집권 연장을 노리던 이승만 대통령의 정치적 목적에 의해 실시되었고, 친정부 성향의 지방의회 의원들이 대거 당선되어 이후 부산정치 파동 등에 선봉대 역할을 담당하는 등 비민주적인 요소가 있었다. 그러나 국민들에 의해서 지방의회의원들이 선출되었고 형식 민주주의의 모양을 다소나마 갖추게 되었다는 점에

서 의미를 발견해낼 수 있다(김진하, 2010).

지방 의회에서 자치단체장을 선출하는 기형적인 제도로 인해 견제와 균형이 이루어져야 할 지방의회와 자치단체장 간에 부정부패가 벌어지고 불법적인 커넥션이 이루어진다는 점이 제기되면서(민준기 외, 2008), 1956년 두번째 지방선거에서는 읍·면·시의 의회뿐만 아니라, 단체장도 주민의 직접 선거에 의하여 선출하였다.

제2공화국은 자치단체장의 직접선거를 더욱 확대하여 도지사, 시장, 군수, 읍장, 면장, 이장을 모두 주민 직접선거에 의하여 선출되도록 법령을 개정하였다. 이를 통하여 대한민국 헌법이 보장한 민주주의의 기틀로써 지방자치의 체계가 갖추어지고 지방선거가 제도로서의 면모를 보이게 되었다, 하지만 박정희 대통령은 지방의회를 해산시키고, 자치단체장을 상급기관에서 임명하게 하였다. 그 이후 유신 통치를 함으로써 남북통일이 성사되기 전까지 지방선거를 잠정적으로 유보시킨다고 선포함에 따라 지방선거는 잠시 한국 민주주의 역사에서 종적을 감추게 되었다(김진하, 2010).

1987년 제6공화국이 시작되면서 제6공화국 헌법은 지방자치제 실시를 규정하고 있었기 때문에 노태우 정부는 지방자치법을 국회에 제출하였고 이 법은 국회를 통과한다. 지방선거는 법제정 2년 후인 1991년에 실시할 수 있었다. 1991년 3월 26일 기초의회선거가 실시되고, 같은 해인 6월 20일 광역의회 선거가 열리게 됨으로써 지방선거의 시작을 알렸다. 한편, 지방자치단체장 선거는 개정된 지방자치법에 의해 1991년 실시될 예정이었으나 몇 차례 연기 후 1995년이 되어서야 실시될 수 있었다. 1995년 공직선거 및 선거부정방지법이 제정되면서 지방선거에서 지방자치단체장과 지방의회 의원이 직접선거제로 선출되어 실질적으로 지방자치제가 시작되게 된다(가상준, 2009).

요약하면, 한국의 지방선거는 1952년 읍·면·시 의회의원선거로 출발하였으나 3,4,5공화국에서 선거도 자치도 없는 지방 권한 부재의 30년을 보내고, 1995년에 전국 동시 지방선거로 발전하여, 그동안 여섯 차례의 전국 동시 지방선거를 치렀다(김진하, 2010).

<표 1> 역대 지방선거 목록<sup>2)</sup>

선거명	선거일	지방자치 단체수 (선거구수)	선거 실시 지방자치 단체수 (선거구수)	정수
읍·면·시의회의원선거	1952.04.25.(금)	1,542	1,397	17,559
도회의원선거	1952.05.10.(토)	9	7	306
읍·면·시의회의원선거	1956.08.08.(수)	1,491	1,458	16,961
읍·면·시의 장선거	1956.08.08.(수)	1,491	580	1,491
시·도회의원선거	1956.08.13.(월)	10	10	437
시·도회의원선거	1960.12.12.(월)	10	10	487
읍·면·시의회의원선거	1960.12.19.(월)	1,518	1,468	16,909
읍·면·시의 장선거	1960.12.26.(월)	1,468	1,468	1,468
서울시장선거·도지사선거	1960.12.29.(목)	10	10	10
시·군·구의회의원선거	1991.03.26.(화)	3,562	3,562	4,304
시·도회의원선거	1991.06.20.(목)	866	866	866
제1회 전국동시지방선거	1995.06.27.(화)	4,885	4,885	5,758
제2회 전국동시지방선거	1998.06.04.(목)	4,347	4,347	4,428
제3회 전국동시지방선거	2002.06.13.(목)	4,331	4,331	4,414
제4회 전국동시지방선거	2006.05.31.(수)	2,128	2,128	3,872
제5회 전국동시지방선거	2010.06.02.(수)	2,307	2,307	3,991
제6회 전국동시지방선거	2014.06.04.(수)	3,514	3,514	3,952

2) 출처 : 중앙선거관리위원회, 2014

### 3. 우리나라 지방선거제도의 쟁점

20년이라는 짧은 지방선거의 역사를 가진 우리나라에서 제기되고 있는 선거 제도상의 쟁점은 상대적으로 많은 편이라고 할 수 있다. 그만큼 지방자치가 공고히 정착되어 뿌리내리지 못했다는 반증이기도 할 것이다. 임승빈(2012)이 분류한 다섯 가지 쟁점에 황아란(2002)과 박찬욱(2002)의 관점을 추가하여 우리나라 지방 선거 제도의 쟁점을 여섯 가지 분류로 서술하였다.

첫째, 지역주의에 뿌리 깊은 정당중심의 투표 현상이다. 우리나라의 역대 지방선거들은 지역주의에 기반한 정당중심의 투표로, 지방선거가 아닌 중앙선거로 끝나버리고 말았다(임승빈, 2012). 권위주의 정치체제는 사라지는 듯 보였지만, 정작 권위주의 정치는 사라지지 않았다. 특히 오늘날 권위주의 정치를 유지시키는 사회적 요인이 존재하는데, 민주화 이후 매 선거 때마다 고질적으로 등장하는 지역에 기반한 투표 양태가 지방정치의 중앙에 대한 예측화를 지속시키는 작용을 하고 있기 때문이다. 민주화와 함께 전면에 등장한 지역주의 정당 구조는 국회의원 선거나 대통령 선거와 같은 중앙선거에서만 아니라 지방선거에서도 막대한 영향력을 행사하게 됨으로써 지방자치의 의미를 희석시키는 결과를 낳고 있는 것이다(황아란, 2002). 과거 1987년 민주화 이후 이른바 삼김으로 불리었던 김영삼, 김대중, 김종필이 지역감정에 호소하며 정당의 세를 확장시켰다. 김영삼의 민자당, 김대중의 민주당, 김종필의 자민련이 그 시초였다고 할 수 있다. 과거 집권 여당과 삼당 합당에서부터 내려온 영남을 기반으로 한 새누리당 계열과 김대중의 평민당, 민주당, 새정치국민회의와 노무현의 열린우리당을 구심점으로 한 호남 기반의 새정치민주연합이 현재의 지역주의 구도를 공고화하고 있다고 할 수 있다. 충청권을 기반으로 했던 김종필의 자민련과 이회창의 자유선진당 등은 결국 도태되고 말았다.

둘째, 1당 지배정당에서 양당제 구도로 확대되었다는 점이다(임승빈, 2012). 새누리당과 새정치민주연합의 양강 구도가 공고해졌으며 지난 선거에서 돌풍의 바람을 일으켰던 제3의 진보정당인 민주노동당과 진보당의 입

지는 크게 좁아졌다고 할 수 있다. 상대적으로 무소속 후보의 당선도 줄어들어 정당공천제하에서 무소속이 살아남기란 쉽지 않다는 공식이 만들어지게 되었다. 미국과 같이 공고한 양당제 구조를 지지하는 세력이 있는가 하면 유럽과 같은 다당제 구조를 선호하는 분파들이 존재한다. 어떤 것이 정답이 될 수는 없겠지만 정당으로서의 목적과 기능을 제대로 수행하면서 우리나라에 적합한 정당 체제가 뿌리내릴 수 있는 기반이 마련되는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 지방선거가 아닌 중앙선거의 대리전 양상의 전개이다. 1995년부터 민선지방자치가 부활되면서 치러진 역대 우리나라의 지방선거는 정당별 지지에 따른 소위 묻지마식 줄 투표가 매년 재현됨에 따라 중앙정치에 매인 지방자치의 현재를 노골적으로 보여주었다. 지역사회의 장래와 쟁점을 중심으로 능력 있는 지역 정치인들을 선출해야 할 지방선거는 원래 목적과 달리 중앙정당들의 대리전으로 곡해되어 후보자의 공약과 정책에 따른 선택이 아닌 무조건적으로 정당만을 보고 투표하는 현상을 뚜렷하게 나타내어 주었다. 정치권은 대통령선거의 전초전, 현 정권에 대한 심판으로 다시 또 중앙정치에 의해 좌지우지되는 지방선거로 만들고 말았다. 정부와 집권여당에 대한 심판은 이루어져야 하겠지만 지역사회의 참 정치인들을 선출하는 지방선거를 중앙정당들의 정치적 이해 싸움으로 변질시킨 정당의 지도부는 지방자치의 발전을 정체시키게 만들었다는 비난을 면치 못 할 수밖에 없다. 정당공천을 매개로 국회의원, 광역단체장, 기초단체장, 광역의회의원, 기초의회의원 후보자들간의 담합이 형성되어 중앙정치의 예측과 정당에 따른 묻지마식 줄 투표가 벌어질 수밖에 없었다(임승빈, 2012). 이번 선거 역시 세월호 사건과 박근혜 정부 심판론이 중요한 이슈로 대두되었다. 정부의 신속하지 못하고 안전 불감증에 빠진 듯한 대응, 불통 등이 도마위에 올라 제 6회 지방선거를 뜨겁게 달구었다.

넷째, 다양한 유형의 공천비리가 유발되고 있다. 과거 단체장과 지방의회의원 후보들이 정당공천을 받기 위하여 자행한 부정은 매우 심각하였기 때문에 지방자치제의 근본을 위태롭게 만드는 정도였다고 할 수 있다. 공천과정에서의 비리는 유형이 다양하여 유권자들의 정치혐오증까지 불러일으켜 투표에 참여하는 인원을 감소시키기까지 하였다. 이보다 더 심각한 문제점

은 공천과정에서의 비리가 파헤쳐지지 않고 후보로 공천되어 당선되는 지방의회의원들과 단체장에 있다. 이는 비합리적인 예산 집행, 인사 청탁, 업자와의 결탁 등으로 이어져 지방행정을 마비의 상태로까지 이르게 할 것이다(임승빈, 2012). 이번 선거를 앞두고 야권인 새정치민주연합이 무공천 카드를 들고 나왔다가 결국 무산된 사건이 있었다. 박근혜 대통령의 공약이었던 무공천 원칙이 지켜지지 않았다는 점에서 공천을 둘러싼 정치계와 학계의 논란과 잡음은 계속될 것이라고 생각된다. 공천제도가 가진 장점과 단점을 신중히 고려해야할 필요성이 제기된다.

다섯째, 헛공약이 남발되어도 당선되는 구조이다. 지방선거는 지역주민의, 지역주민에 의한, 지역주민을 위한 정치적 행위이지 정당의, 정당에 의한, 정당을 위한 것이 되어서는 안된다. 주민들은 후보자들의 인물 됴됨이와 공약과 정책 등을 비교·판단하여 과연 우리 지역에 걸맞는 후보가 누군가를 판단할 권리와 의무를 가지고 있다. 선거관리위원회 및 학계가 메니페스토 정신을 아무리 외쳐보았지만 유권자들에게는 전혀 비교기준으로써 작동하지 못한 한계점을 가지고 있다(임승빈, 2012). 과거 국회의원선거를 앞두고 시민단체의 주도로 메니페스토 운동이 활발하게 이루어졌던 시기가 있었다. 실제로 많은 전·현직 국회의원과 후보자들이 공약 이행을 하지 않아서 공천에서 탈락하거나 선거에서 저조한 득표율로 낙선하는 사태가 벌어졌다. 진정 주민을 생각하고 현실성 있는 공약과 정책을 내세우는 후보가 당당히 선출될 수 있는 선거 구조의 틀이 구축되어야 할 것으로 보인다.

여섯째, 낮은 투표율 문제를 지적할 수 있다. 한국에서는 농촌지역 유권자보다 도시지역 유권자일수록, 40대 이상 유권자보다 20대와 30대 젊은 유권자일수록, 그리고 저학력 유권자보다 고학력 유권자일수록 정치적 불신, 소외감과 냉소주의가 더욱 강하여 투표에 참여하지 않을 가능성이 더 크다고 한다. 농촌지역 유권자, 고령층 유권자, 저학력 유권자일수록 자발적으로 투표에 참여하기보다는 가족이나 친척, 친구, 지인 등 주변인들로부터 투표에 참여하도록 권유와 압력 아닌 압력을 받기가 쉽다. 부가적으로 젊은 유권자일수록 고령층 유권자에 비하여 실거주지에 유권자로 등록되어 있지 않을 여지가 많고 선거에 의한 이해관계의 정도가 약할 것이다(박찬욱, 2002). 최근 경제위기와 함께 실업 문제가 대두되면서 정치권의 문제해

결을 촉구한다는 측면에서 선거와 정치에 관심을 갖는 젊은이들이 늘어나는 추세를 보이고 있다. 하지만 여전히 한계는 존재한다. 실제로 학업과 직장 생활로 인해 선거에 참여하거나 정치 현안에 관심을 가질만한 시간적인 여유가 부족하다는 것이 가장 큰 이유 중 하나이다. 사전 투표제의 도입과 투표시간 연장 등의 방안을 통해 젊은층의 투표를 독려하고 있는 실정이지만 이 또한 쉽지 않아 보인다. 젊은층들이 정치에 관심을 가지고 직접 선거에 참여하거나 현실정치에 뛰어들기에는 불신의 골이 깊고, 무관심이 팽배한 사회현실이라고 할 수 있다.

#### 4. 지방의회 선거제도의 특수성

국회의원 선거나 광역 단위의 지방선거에서 정당이 공천권을 행사하는 것은 상대적으로 논란이 적으나 기초 단위의 지방선거에서 정당이 후보자에 대한 공천권을 행사하고 선거에 개입하는 것과 관련해서는 끊임없는 찬반논쟁이 일고 있는 실정이다. 기초 단위의 지방선거에서는 정당의 개입을 일체 금지해야 한다는 주장에는 지방자치의 성격을 탈정치적으로 접근해야 한다는 시각이 깔려 있다고 볼 수 있다. 정치란 일명 ‘정치 공학적 접근’이 필요한 권력 추구의 과정이며, 정치인들은 선거철이 되면 유권자들만을 위한 정치를 펼치겠다면서 허리를 굽혀가며 인사하고 악수를 청하지만 당선된 이후에는 자신의 정치적 야욕에만 함몰되어 유권자들과의 약속을 잊어버리고 만다는 것이다. 정치에 대한 본질적인 시각을 이렇게 갖게 된다면 지역의 경제 성장과 발전, 주민의 복지 증진에 주안점을 뒀야 하는 지방자치의 탈정치화가 응당 바람직하다는 판단에 이르게 되고 만다. 중앙정치의 이슈가 지방선거의 결과를 좌지우지하고 의회와 단체장이 극한적으로 대립하는 모습을 지역 주민들에게 비춰주는 것은 모두 지방선거에 개입하는 정당으로 인해 붙여진 현상이다(박찬욱, 2002).

국회의원이 지방선거 후보자 공천권을 쥐고 자의적으로 공천권을 휘두르는 경우가 흔하였다. 이에 더해, 공천과정에서 국회의원과 지구당 위원장, 지구당 대의원들에게 공천헌금을 제공하고 금전거래가 오가는 등의 크고 작은 문제와 사건이 많았다. 후보자들은 공천과정과 선거에 필요한 자금을 마련하기 위해서 지역 유지나 지역의 자산가, 기업 등으로부터 음성적인 지원을 받게 된다. 만약 당선이 되게 되면 이들과의 불법적인 커넥션을 이어가면서 부정과 부패의 고리를 이어나가게 되는 것이다(김성호·황아란, 2000; 박찬욱, 2002). 정당공천은 정작 중심이 되어야 할 지방이 아니라 중앙정치를 중심이 되게 만드는데, 우리나라의 고질적인 지역주의 선거풍토로 인한 영향이 크다. 지방선거가 지방선거 본연의 기능에 충실한 지역의 대표자를 선출하는 제도가 아닌 국정운영의 중간 평가로 여겨지고 있다. 선거의 쟁점도 지역에 국한된 것이 아니라 정부와 중앙 정치와 관련된 전국적 이슈이고 보면, 지방선거는 중앙정치의 영향으로부터 자유롭지 못하다고 볼



수 있다(강원택, 1999; 황아란, 2002).

정당공천의 문제는 대표성과 민주성을 확립하지 못한 공천과정과 중앙집권적 정당구조에 직접적인 원인이 있지만, 그 근본에는 지역주의로 뿌리 깊은 지방의 일당 독점적 구도가 정당 간 경쟁을 사라지게 하여 특정 정당의 공천이 선거 과정에서 무엇보다 중요성을 지니는 데서 찾을 수 있다(황아란, 2002). 현직 기초단체장들은 공직수행을 위해 현실적으로 직면하고 있는 가장 큰 어려움은 공천권자인 국회의원의 눈치를 봐야 한다는 것이라고 정당공천의 문제점을 지적하고 있다(황아란·김성호, 2000; 황아란, 2002). 지방선거에서의 정당공천은 중앙과 지방의 관계를 상호 협력해야 할 수평적인 관계가 아니라 수직적인 관계를 형성시키는 토대가 되고(김순은, 1997; 김병준, 1998), 이로 인하여 지방정부의 중앙정부로의 예측화, 지방정치의 중앙정치로의 예측화를 가져옴으로써 지방이 중앙의 수동적인 하부구조로 만들고 있기 때문이다(황아란, 2002).

박찬욱(2002)은 앞부분에 지적한 정당공천제로 인한 한국정치의 현실적인 병폐를 부정할 수 없지만 정당의 선거개입 자체를 없애야 하는 것은 아니라고 주장한다. 정치는 권력투쟁의 과정이기도 하지만 본질적으로 공동체의 문제를 해결하기 위한 활동의 측면을 갖고 있다. 작은 규모의 지역공동체라고 하더라도 공동생활의 영위를 위한 집단 의사 형성과 실천의 정치활동이 존재한다. 정치와 따로 떨어져 지역 발전의 정책이 형성되고 주민에 대한 공공복리가 제공되지 않는다. 정당은 정당에 소속된 인물들이 선거를 통한 선출직 자리를 획득하기 위한 목적으로 조직되어 활동하는 단체이다. 정당이 만약 선거 무대에서 제대로 된 활동을 하지 못하게 된다면 후보자의 사조직이 정당 역할을 대행하여 더 많은 부작용을 양산해 낼 것이라는 것이다. 기초의회선거에서 정당을 추방하는 것은 현실적으로 어려운 일이라고 보고 있다. 그 대신 정당 민주주의를 저해하지 않는 공천절차를 확립하고, 집중된 중앙권력을 분산시키며, 주민 참여를 확대하는 방안을 제시한다. 또한 정치과정의 투명성을 제고하며, 지방의 선거와 의회 제도를 혁신하는 등 지속적이고 명확한 정치개혁으로 그러한 문제점을 해소시켜야 할 것으로 보고 있다(박찬욱, 2002).

지방분권이 실질적으로 이루어지기 위해서는 지방정치가 다원화되어서

중앙정치와 구분되고 지방의회 활동에서도 정당간의 정책적 경쟁이 있어야 적극적인 성과를 낼 수 있다고 한다(Dawson&Robinson, 1963; 이달곤, 2002). 현대의 대의 민주주의에서 정당정치가 가장 효율적인 대의기구이며, 정당이 존재하지 않는 정치 현실이란 책임정치를 구현하는데 큰 한계점을 노출시킬 수밖에 없다는 것은 인정할 수밖에 없다(Kim, 1990; 황아란, 2002). 이는 지방자치단체의 정책과정과 그에 따른 결과에 대해 책임을 물을 수 있는 유일한 정치조직이 정당이기 때문이다. 또한 정당배제로 인하여 후보에 대한 정보비용의 상승(Lineberry & Shakansky, 1974; 황아란, 2002)과 조직 및 자원이 풍부한 기득권층으로 지방정부의 편향적 구성이 이루어지는 것도 심각한 문제이다(Shattschneider, 1965; 황아란, 2002).

## 5. 기초의회의원 선거 연구의 중요성

지방의회는 대의 민주주의제도의 근간이다. 즉 의원들은 일반 주민을 대신하여 정책을 개발하고 결정하도록 선출된 것이다(이달곤, 2002). 지방의회는 집행부의 감시는 물론이고 환경보전에서부터 지역사회 갈등의 조정에 이르기까지 다양한 역할을 수행하고 있다. 또한 의원들은 조례 제정, 사무 감사에서부터 결의문의 채택에 이르기까지 의사결정의 빈도를 늘리고 있다. 정책의 실질적인 영역을 대상으로 하는 조례들이 효과적으로 다루어지지 않는지라도 지방의회에 의해 발의된 조례들의 수는 증가하고 있다(김순은, 2001; 이달곤, 2002). 다수의 적극적인 지방의원들은 예산과정을 효과적으로 통제하려고 시도한다. 집행부의 장에 의해 제안되는 예산을 철저히 검토하고 낭비와 비효율을 제거하는 데 힘쓰고 있다. 그러나 중앙정부에 의해 규정되는 지방재정의 수입 측면은 조세법률주의나 중앙의 이전 재원 등으로 지방의회가 통제할 수 있는 영역은 대단히 적은 것이 사실이고, 예산편성에는 실질적으로 법률적 기속력을 갖고 있는 예산편성 지침을 따라야 하기 때문에 그 재량의 범위가 대단히 한정적이다(최병대, 2000; 이달곤, 2002).

엄태석(2002)은 지방의회의 한계와 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 성별 대표성에 있어서 여성의원의 비율이 매우 낮다. 이는 한국 여성의 사회진출이 정치권에서 특히 미약하다는 것을 입증하는 것이며, 나아가 여성의 권익이 과소 대표될 우려가 있음을 의미한다. 연령적, 계층적 대표성에서도 이와 유사한 문제점이 발견된다. 이와 같은 지방의회의 구성은 지방의회가 그 지역의 기득권자의 이익을 옹호하고 확충하는 기관으로 전략할 개연성을 높인다.

둘째, 지방의회의 입법 기능 수행에 있어서의 한계가 드러나고 있다. 지방의회가 입법기능을 제대로 수행하지 못한다는 것은 지역주민의 뜻과 이익을 구체화할 수 있는 능력이 부족함을 의미한다. 또한 정치지도자들을 교육시킨다는 측면에서도 큰 문제가 아닐 수 없을 것이다. 문제를 인지하고 해결방안을 모색하며 이를 구체적으로 법제화하는 능력을 구비하지 못한다

면 정치인으로서 기본역량에 문제가 있다고 할 수 있다.

셋째, 지방의회가 주민의 청원과 진정을 접수하고 처리하며, 많은 주민들을 의회로 모으는 역할을 제대로 하고 있는가의 문제를 지적할 수 있다. 이는 곧 지방의회가 지역주민의 관심의 대상이 되지 못하고 있음을 반증하는 것이며, 이는 지방의회가 민주시민교육에 그다지 기여하지 못하고 있다는 이야기다.

넷째, 지방의회의 지방단체장에 대한 견제기능이 떨어진다는 문제점이 있다. 단체장과 지방의회의 관계에 있어서 대립과 갈등으로 인한 문제보다 더욱 심각한 것이 양자의 야합과 유착으로 인한 문제들이다. 전자의 문제보다 후자가 더욱 심각한 것은 이러한 문제들은 대부분 부패와 비리에 관련되기 때문이다.

다섯째, 기초지방의회의 경우 의원의 수가 국회나 광역지방의회에 비해 상대적으로 적고, 지역의 이익에 참여한 관심뿐만 아니라 직접적 이해관계를 가질 개연성이 높다. 그러므로 집행기관과 의결기관의 대립과 갈등 문제보다 이들의 야합과 담합 문제에 발생할 수 있다. 이는 지방의원직을 자신의 개인적 이익을 위해서 이용하고 있는 일부 지방의원들의 자질 문제이고, 또 하나는 지방의회의 막강한 권한의 문제이다. 지방의원 개개인의 권한은 작아 보일지 모르지만 독립적 기관으로서의 지방의회의 권한은 결코 작지 않다.

여섯째, 지방의원의 전업직화에 관련된 문제이다. 지방의회위원의 전업직화는 선출직 공무원의 책임감을 강화시키고 이에 따른 부담감도 또한 가중시킬 수 있다는 전제를 수반한다. 국회의원만이 전업직이어야 한다는 것은 논리 모순이라는 주장이다. 국회의원과 마찬가지로 보좌관 채용을 허용하는 방안을 마련하여 의정 업무의 내실화를 기하면서 전문성을 향상시키는 방향으로 나아가자는 논의가 크게 일고 있다(엄태석, 2002).

이러한 문제점과 한계에도 불구하고 지방의회는 풀뿌리민주주의를 기반으로 하여 진정한 대의민주주의의 실현에 그 의미를 두고 있기 때문에 지방의회의 권한과 기능은 지금보다 확대될 필요가 있다(이달곤, 2002). 특히 단체장과 지방의회의원들은 지역주민들에 의해 선출되었고, 그들의 지지가

자신들의 권력기반으로서 중요한 것이기 때문에 당연히 주민들의 평가와 만족수준에 관심을 가져야 한다. 지방의 정치인들이 중앙정부나 중앙정치권에 대해서 그들의 주장이나 의견을 개진할 때도 지역주민들의 지지가 가장 핵심적인 권력의 기반으로 작용하게 되는 것이다.

기초의회의원들은 잠재적인 정치세력이기도 하다. 기초의회에서 시작하여 전반적인 지역현안의 해결과 의정활동에 대한 경험을 쌓고 나아가 광역의회의원 또는 기초 및 광역자치단체장, 국회의원으로 성장할 수 있는 토대가 되기 때문이다. 실제 여러 국회의원들이 이러한 루트를 통해서 국회 진입에 성공한 케이스들을 접할 수 있다. 화제의 중심에 있었거나 미디어에의 노출, 화려한 경력 등을 앞세워 조기에 국회에 진입하는 정치인들을 심심치 않게 볼 수 있지만 경험이 없는 초선 의원들은 실제 중요한 현안의 처리를 능숙한 솜씨로 처리하지 못하는 점은 많은 정치계 인사들이나 학계의 학자들에게 지적되어 온 점이라고 할 수 있다. 선진 유럽의 정치와 마찬가지로, 지역 의회나 정당 활동을 통해서 정치에 입문한 인물들이 단계를 밟아 나가면서 베테랑 정치인으로 성장해 나갈 수 있는 정치 풍토가 조성되어야 할 것이다. 그 시작점에 기초의회가 존재하고 있는 것이다.

국회의원들에게 시장과 군수는 그의 잠재적 경쟁자이다. 지방정부의 장은 선거기간 동안 세력을 조직화할 수 있는 정치적 역량은 물론이고 평소에도 다양한 행정적, 재정적 수단을 활용하여 지역주민들과 접촉하고 있어 우리나라와 같은 정치문화 속에서는 언제든지 상위의 선거직으로 나설 수 있는 준비를 하고 있다고 보아도 과언이 아니다. 뿐만 아니라 단체장의 재임이 3선으로 한정되어 있고, 곧 단체장들이 중앙정치권으로 진입할 것이 불 보듯 뻔한 상황에서 국회의원에게 지방 단체장은 강력한 도전자인 셈이다(이달곤, 2002). 강력한 도전자라는 의미는 다른 말로 실력과 능력을 겸비하여 훌륭하게 공직을 수행해낼 수 있는 역량을 갖춘 예비 중앙정치인이라는 의미이다. 지방에서 갈고 닦은 의정 능력을 바탕으로 좀 더 포괄적인 업무를 수행해내는 데 있어서도 빛을 발할 수 있는 준비된 정치인이 될 수 있다는 뜻이다. 기초의회의원 선거는 풀뿌리 민주주의의 관점과 정치인의 성장기반으로서 주목해서 연구해야할 중요성을 지닌다고 이야기할 수 있을 것이다.

이러한 중요성에도 불구하고 기초의회의원에 대한 연구들은 매우 부족한

실정이며, 지방선거의 경우 기초나 광역의회의원들에 대한 연구보다는 단체장에 대한 연구에 집중된 경향성을 보인다. 이 경향은 지방선거의 단체장보다도 국회의원들에 대한 연구에 더 집중되는 경향을 보이는데 그만큼 연구의 필요성이 부각되어지며 연구를 통해서 도출해낼 수 있는 유의미한 결과들이 풍부할 수 있다는 가능성을 시사해준다고 할 수 있다.

## 제 2 절 재선 결정 요인 연구

### 1. 현직효과의 개념 및 연구 동향

현직효과는 공직선거와 관련하여 현직에 있는 후보가 선거에서 가지는 유리함을 의미한다(Mayhew, 2008). 또는 현직의원들이 그들이 동원할 수 있는 여러 가지 많은 자원의 이점 때문에 재선되는 확률이 높아지는 것을 말한다(Fiorina, 1977). 일반적으로 현직효과는 현직에 있는 의원들이 선거에 재출마하여 다시 당선되는 확률이 높아지는 것, 현직 의원이 후보자로서 현재의 의원직을 유지함으로써 얻는 선거에서의 영향력으로 정의할 수 있다(박명호·김민선, 2008).

여러 학자들이 현직효과가 재선에 영향을 미친다고 주장한다. 현직자들은 재직하는 동안 통치의 경험을 얻고 주민들에게 서비스를 제공하면서, 유권자들의 이익과 관련된 정책 결정을 한다(Fiorina, 1989). 유권자들을 만족시키는 정책을 펴면 필수로 현직의 이점은 더 강력해진다(Hirano & Snyder, 2007). 현직자들은 재직 동안의 통치와 서비스 제공의 경험을 통해서 뛰어난 도전자들의 위협에 대처할 수 있기 때문이다(Carson et al, 2007). Abramowitz et al(2006)은 최근의 현직효과의 증가가 유권자들의 선호가 쉽게 충족될 수 있는 동질적인 커뮤니티에 모여 사는 경향이 증가하면서 현직자와 유권자 간의 끈끈한 관계가 이루어지기 때문이라고 설명한다. Richard Fenno의 연구는 현직자의 재선은 유권자와의 정교하게 다듬어진 관계의 결과라고 설명한다.

대체적으로 현직자들에게 유리한 시스템적인 요인에 의해서 재선되었을 때 민주주의 과정의 왜곡이 이루어질 수 있다. 학자들은 현직자들이 도전자들은 접근할 수 없는 그들이 재직 중에 발휘한 성과나 역량과 관련되지 않는 다양한 자원들에 접근해 왔다는 것을 보여준다. 이런 것들로는 무료 송달 우편물(Mayhew, 1974), 선거 운동(Abramowitz et al, 2006), 미디어 보도(Prior, 2006), 지역구를 넘어선 통제(McDonald, 2006)와 같은 것들을 포함한다. 만약에 선택의 효과가 원내에 있는 정치인들이 잠재적인 공무원

자원들 중에서 가장 뛰어나다는 것을 보증한다면 이러한 종류의 이점들을 걱정할 필요가 없다. 하지만 만약 선택 효과가 현직 효과를 완전하게 설명하지 못하고, 이러한 자원들이 현직자들의 성과와 관계없이 재선의 경향을 증가시킨다면, 현직효과는 부정적일 수 있다.

학자들은 직접적(Hogan, 2004)이고 간접적(McAdams & Johannes, 1987)으로 재선에 대한 투표자들의 반응성의 영향을 분석해왔다. 결과들은 최종적인 결론에 이르지 못했다. 어떤 학자들은 현직자들의 이익이 주로 원내에서의 서비스 제공이나 투표자와의 조화로는 관계(McAdams & Johannes, 1988)를 통해 얻어지는 경험에 의해서 설명될 수 있다는 점을 발견했다. 다른 학자들은 현직자들이 덜 경합적인 지역구를 대표했을 때 반응성이 덜하다는 것을 발견했다(Griffin, 2006). 만약 경합으로부터 안전한 현직자들이 덜 반응적이거나, 반응적인 현직자들보다 더 높은 재선율을 보인다면, 재선율이 세심한 과정에 의해서 이끌어졌다는 주장들에 의문을 제기해야 한다.

도시 선거 과정을 연구하는데 이용된 데이터가 소수라는 점은 적은 수의 학자들이 이 수준에서의 분석을 추구해 왔다는 것을 의미한다. 그리고 거의 모두가 적은 수의 도시에 초점을 맞춰왔다. 하지만 학자들은 현직자가 된다는 것은 다른 여러 지방에서의 선거에서 또한 현직자의 재선 가능성을 높인다는 것을 보여 왔다(Krebs, 1998). 지방 선거 후보의 성공은 선거 운동, 인지도, 사전 원내 장악, 지방 미디어로부터의 보증, 정치적 조직과 정당, 인종 또는 민족, 교육적, 직업적 증명 등으로부터 기인한다. 현직자와 도전자에 대한 투표의 확장적 분석에서 Oliver와 Ha(2007)는 도전자에 대한 지지가, 불만족한 유권자와 지방 정치에 관심이 있는 이들 사이에서 가장 높게 나타난다는 것을 발견했다.

조사의 수준에 상관없이 현직효과의 이점의 정도를 측정하는 문제들 중의 하나는 관계의 내생적인 조화이다. 우리는 가장 강력한 후보들은 캠프나 원내의 최적의 자원들로부터 혜택을 받을 것이라는 것을 예상해야 한다. 문헌들에 서술된 많은 결론들이 현직자들은 더 나은 후보들이고 더 나은 정치인이며 그들의 유권자들을 만족시킬 더 나은 자원들을 모으기 때문에 선거에 승리한다는 선택 효과와 일치한다. 이러한 정치인들이 재선에서 승리



하는 것은 놀라운 일이 아니다. 현직효과의 영향에서 발견된 소수의 관점은 선택효과나 반응성에 돌릴 수 없다는 것이다. Lascher(2005)는 캘리포니아 현직자들이 큰 카운티들에서 더 승리한다는 것을 발견했으며 그 결과는 도전자들의 낮은 가시도로 원인을 돌렸다. 학연 선거 분석에서 Dunne et al(1995)은 후보자들 중에서 누가 나오는지 영향을 받음으로써 정치인들은 선거 결과에 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여주었다. 현직자들은 지지자들을 동원하여 중간 성향의 유권자들을 상대 후보에 대해 낙담을 하게끔 만들어 특정 선거 날짜를 선택함으로써 이를 시행한다. Berry와 Howell(2007)에 의한 학교 의원 선거에 관한 연구에서는 현직자들이 무관심한 대중들로부터 혜택을 입었다는 것을 발견하였다. 이런 발견들은 후보자들은 때때로 유권자들의 대표자로서의 성과와 관계없이 재선된다는 주장과 일치한다.

## 2. 현직효과에 관한 선행연구

### 1) 미국 의회의원 선거

미국의 상원의원은 총 100명으로 각 주에서 2명씩 직접선거에 의해 선출된다. 주 전체를 하나의 선거구로 하는 대선거구제를 채택하였으며, 상원의원 임기는 6년으로 2년마다 총 의석의 1/3씩 다시 선출한다. 미국의 하원의원은 총 435명으로, 각 주별 인구비례에 따라 할당되어, 각 주의 선거구당 1명씩 직접 선거에 의해 선출된다. 하원의원 임기는 2년으로 2년마다 전원이 다시 선출된다. 헌법에 의거 10년마다 실시되는 인구조사 결과에 따라 주별로 하원의원 수를 재배분하며, 주의회는 주 내의 연방 하원의원 선거구를 재확정한다. 미국은 하원의원의 재선율이 90%를 상회하고 상원의원의 재선율도 70%를 상회하는 등 현역 의원들의 재선율이 매우 높다. 이는 이익단체들이 잘 알려지지 않은 도전자보다는 당선 가능성이 높다고 보는 현역 의원들에게 선거자금을 집중적으로 제공하고, 현역 의원들은 제반 특권을 활용하여 자신을 유권자들에게 알릴 수 있는 기회가 많기 때문이다. 한편 상원의원 선거의 경우에는 도전자들도 독자적인 선거자금 모금 능력을 갖춘 경우가 많고, 주 텔레비전 방송들이 한 주에서 여러 명을 뽑는 하원의원 선거보다는 주 전체에서 1명만을 뽑는 상원선거(매 선거 시 정원의 1/3만 다시 선출)를 상대적으로 많이 보도하기 때문에 도전자가 유권자에게 자신을 알릴 기회가 많아 도전자가 승리할 가능성이 하원의원 선거의 경우보다 상대적으로 높다. 미국 대통령 선거와 함께 치러지는 의회 선거에서는 대통령 소속 정당이 일반적으로 의석을 늘리게 되지만, 대통령 임기 중간에 실시되는 중간선거(Mid-Term 또는 Off-Year Election)에서는 대통령 소속 정당이 의석을 잃는 경우가 많으며, 이러한 현상은 재선 대통령의 중간선거, 즉 재임 6년째 실시되는 선거에서 두드러진다. 대통령 선거와 함께 실시되는 의회 선거에서는 대통령으로 당선될 사람의 높은 인기도 때문에 소속당 의원 후보들이 혜택을 보는데, 이러한 현상을 대통령의 옷자락을 잡고 당선된다고 하여 이른바 코트테일 이펙트(Coattail Effect)라고 한다. 그러나 당선 후 점차 대통령의 인기가 떨어지면서 중간선거에서는 대통령 소속당 후보들이 불리해지는 현상이 발생한다(외교부, 2009).<sup>3)</sup>

---

3) 미국개황(2009, 외교부)에서 일부 발췌.

가상준(2008)은 1994년 미국 중간선거를 통하여 하원의회에 진출한 공화당 초선 의원 73명 중 2006년까지 의원직을 유지하고 있는 의원들과 의원직을 상실한 의원들의 차이점이 무엇인가를 분석하여 재선에 영향을 미친 원인이 무엇인지에 대한 연구를 사건사분석 방법을 통하여 진행하였다. 결과적으로 지역구 주민들의 지지가 가장 중요한 변수였다는 사실이 밝혀졌으며 이와 함께 정당단합도, 경력, 남부라는 지역적인 요인 변수가 의원의 당선에 통계적인 영향을 미치고 있다는 사실을 알게 되었다. 이 연구를 통해 미국 역시 한국과 마찬가지로 지역적인 요인 변수가 의원의 재선에 유의미한 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있었다는 것은 흥미로운 발견이라고 할 수 있겠다.

엄기홍(2009)은 1998년과 2002년 미국 하원의원 선거를 대상으로 정치자금 스캔들이 현직자 재선에 미치는 효과를 후보자 수준과 유권자 수준에서 파악하려는 연구를 시도하였다. 미국 연방선거관리위원회의 선거비용 데이터를 모집하여 정치자금 스캔들의 대표적인 사건인 엔론 스캔들의 가시화 전인 1998년 미국 하원의원 선거와 가시화 이후인 2002년 선거를 비교·분석하였다. 분석의 결과 정치자금 스캔들은 후보자의 재선과 유권자의 현직자 평가에 의미 있는 영향을 끼치고 있지 않다는 것을 보였다. 이익집단으로부터 받은 정치자금이 사회적 이슈로 제기되었을 때 일반적으로 현직하원 의원의 재선에 영향을 미칠 것이라는 생각하나, 실제로는 정치자금 스캔들은 현직 의원의 재선에 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이현우·이상헌(2010)은 인지도 효과가 미국 하원의원의 득표율 증가에 영향을 미치는가에 대한 분석을 시도하였다. 분석 결과 초선 당선자보다 재선 이상의 당선자들이 더 높은 득표율을 올리며 특히 재선 이상의 당선자 중에는 재선이 다선보다 득표율의 증가 폭이 크다는 점을 인지도 효과의 한계 효용이라는 측면에서 설명하였다. 현직효과는 선거종류와 권력구조에 따라 달라질 수 있으며 안정적 선거구에 속한 다선의원들의 득표민감성이 재선의원들보다 떨어지기 때문에 경쟁적 선거구에서 의원들의 득표활동이 활발하다는 것을 밝혀냈다.

정상화·최성재(2001)는 계량적인 방법을 이용하여 미국 연방의원선거의 결과에서 현직의원과의 도전자간의 득표차의 주요 영향 요인들을 분석하였다.

현직의원의 선거비용에 대한 도전자 선거비용의 비율이 증가할 경우 도전자가 승리할 확률이 높아지지만 그 한계효과는 점차 감소하였다. 지난 선거들에서 도전자가 소속된 정당이 당선자를 많이 낼수록 현재의 선거에서 현직의원과 도전자 간에 근소한 접전이 발생할 가능성이 높았다. 그리고 도전자의 정치적 자질로서의 정치적 경험은 도전자의 선거경쟁성을 높이는 주요 요인으로 판명되었다. 또한 이전 선거에서 현직의원이 높은 득표율을 기록할수록 상대 득표로 나타난 도전자의 경쟁성은 떨어졌으며 도전자의 소속정당이 민주당인 경우가 공화당인 경우와 그 외 소속인 경우보다 득표에 유리하였다.

## 2) 국회의원 선거

대한민국 국회의원 선거는 지역구 의원 246명, 비례대표 의원 54명, 총 300명을 의원정수로 정하고 있다. 선거형식은 소선거구제로 한 선거구에서 의원 1명을 선출하며 1인2표 정당명부식 비례대표제를 채택함으로써 유권자가 지역구와 비례대표에 따로 투표하여 이를 각각의 결과에 반영하고 있다. 국회의원선거의 연혁적 특징은 최근 김도협(2014)의 연구에 잘 드러나 있다.

우리나라의 선거제도는 역사적으로 상당 부분이 집권세력의 정권 연장을 위한 수단으로 이용되어 왔다. 특정 정당이 정권을 유지하는 기간 길수록 선거제도의 개정을 통하여 민주주의의 정당성을 손상시켜 왔던 것이다. 그 대표적인 예로 이승만 대통령 집권기에 만연했던 부정선거와 박정희 대통령 시기의 통일주체국민회의에 의한 유신정우회의원선거 등을 꼽을 수 있다. 여러 차례 개정된 저지 규정은 제도에 대한 이해 부족과 정략적 타협의 결과로 제도의 본질적인 취지를 살리지 못하였다. 국회의원의 정수도 여러 차례 변경되었다. 의원정수의 증가와 지속적으로 감소되는 비례대표 의석과 반대로 증가세를 보이는 지역구의석은 우리나라의 고질적인 정치적 병폐라고 할 수 있는 지역주의가 영향을 미친 것이라고 볼 수 있다. 헌법일부개정을 통하여 1952년 7월, 양원제가 도입되었다. 그 후 제5대 국회의원 선거에서 민의원과 참의원이 선출되었으며, 선거연령은 만 21세 이상에서 만 19세 이상으로 하향 조정되었다. 1996년에 치러진 제15대 국회의원 선거 이후, 선거일이 법정화됨에 따라 선거일자를 둘러싸고 벌어졌던 불필요한 논쟁의 불씨는 사그러들게 되었다.

지금까지 비례대표 국회의원의 의석은 지역구 국회의원 총선거에서 얻은 비율에 따라 배분해 왔었다. 하지만 제17대 국회의원 선거에서 비례대표 선출을 위하여 정당명부에 대한 투표를 추가함으로써 비례대표 국회의원선거에서 얻은 득표 비율에 따라 비례대표 국회의원 의석을 배분하게 되었다. 이로써 앞으로 비례대표제의 진정한 의미를 구현해 나가고 제도적 발전을 이룰 수 있는 기틀을 다졌다고 할 수 있다. 여러 차례의 선거법 개정을 통

하여 여성들의 의회 진출을 확대해 나갔다. 이를 통하여 사회적으로 여권을 신장시키는데 큰 파급효과를 가져왔으며, 선거를 통하여 사회적으로 천대받고 각종 불공평함과 불합리함을 감당해야 하는 사회적 소외계층에 대한 권리 증대에도 기여할 것으로 예상되고 있다.

1994년, 기존에 개별적인 체제로 존재하였던 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방자치단체장선거법, 지방의회의원선거법을 단일법전화하였다. 그리고 공직선거법의 대대적인 개정 작업을 통하여 변화되어진 현실을 반영하도록 노력하였다. 이는 선거의 효율성과 합리성, 민주적 정당성을 한층 고양시켰다는 평가를 받고 있다. 인터넷과 각종 스마트 기기의 활용에 따른 정보통신 환경의 변화는 선거문화의 새로운 변화를 가져왔다. 제17대 국회의원선거에서 변화된 환경에 적응하기 위하여 ‘인터넷선거보도심의위원회와 사이버선거부정감시단의 구성, 컴퓨터 통신을 이용한 선거운동, 정보통신망을 이용한 선거운동, 인터넷 언론사 게시판·대화방 등의 실명 확인 및 인터넷 광고’를 법제화하였다. 이는 선거법을 시대의 흐름에 맞게 좀 더 합리적이고 현실성 있게 제도화하고 수렴화하였다(김도협, 2014).

김민전(2008)은 17대 국회의원의 정당충성도와 이념성이 재선에 미치는 영향을 18대 국회의원 선거결과를 중심으로 분석하였는데 이념성과 정당충성도 모두 선거의 당락과 득표율 마진(의원이 얻은 득표율과 차점자 득표율의 차이)에 통계학적으로 유의미한 영향을 미치고 있다는 결과가 나왔다. 이념의 경우 보수성향이 강할수록 당선의 확률이 높아지고 득표율의 마진도 늘어나는 반면, 진보성향이 강할수록 당선의 확률은 낮아지고 득표율의 마진도 줄어드는 것으로 나타났다. 또 정당충성도가 강할수록 당선의 확률이 낮아지고 득표율의 마진이 줄어들며, 정당충성도가 낮을수록 당선의 확률은 높아지고 득표율의 마진은 커지는 것으로 나타나고 있다. 이 논문에서의 결과는 미시적 수준에서는 지역변수가 선거에서의 득표율 마진을 증가시키는 데 도움을 주지만 당락에는 직접 영향을 주지 않았다.

김상은·엄기홍(2013)은 18대 국회의원 선거를 통해 선출된 지역구 국회의원 245명 중 19대 국회의원 선거에 재출마한 109명의 현직 국회의원을 대상으로 선거경합도가 득표율과 재선에 어떤 영향을 미치는지에 대하여 경

험적으로 분석하였다. 결과 선거의 높은 선거경합도가 현재 선거의 득표율 증가에 긍정적으로 영향을 미치지만 재당선에는 반대로 부정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났다.

문용직(1997)은 한국 국회의원 선거에서의 현직자 효과의 존재여부에 대한 검증을 목적으로 소선거구제가 시행되었던 1960년대의 6, 7, 8대 국회의원 선거와 1988년 이후의 13, 14, 15대 국회의원 선거에서의 후보자별 득표자료를 이용하여 집합자료 분석을 실시하였다. 분석 결과 현직효과는 상당히 미약한 것으로 밝혀졌다. 7대, 8대, 14대 선거에서는 전반적으로 현직자 효과가 없다고 할 수 없는 정도로 나타났지만 15대에는 강하지 않은 정도로 나타나고 있다는 것으로 판단되었다. 지역개발에 대한 기대로 여당에게 더 큰 현직자 효과가 나타날 것이라고 예상하였지만 15대의 경우 여야간의 차이가 있다고 하기에 어려웠으며 농촌에서 더 강하다는 증거도 발견되지 않았다. 지역개발과 현직자 효과 사이에는 관련성이 발견되지 않았다.

박명호·김민선(2008)은 16대, 17대, 18대 총선을 대상으로 현직 의원의 재선 추이를 분석하는 연구를 수행하였다. 현직의원의 재선의 경우 소선거구에서 두드러지며 원인에 관한 설명도 다양하다는 결론을 내릴 수 있었다. 소선거구제에서는 유권자들이 후보자에게 직접적으로 선호를 표시한다. 그렇기 때문에 국회의원들은 지역구에서 중앙당의 통제와는 상관없이 지역주민의 요구를 충족시켜 독자적인 지지기반을 쌓기 위해 노력한다. 이를 통해 현직의원의 득표율은 계속 증대해 왔다는 것이다. 분석 결과 한국 국회의원 선거에서의 재당선율은 총선을 거듭할수록 계속 증가하는 추세였지만 재당선율은 선수, 소속 정당과 지역에 따라 상이하게 나타나는 것으로 밝혀졌다.

윤종빈(2006)은 2004년 총선에 대한 집합자료를 토대로 유권자의 선택에 있어서 후보자 요인이 작동하는가를 알아보기 위하여 정당요인, 정책 요인 외에 상대적으로 관심이 부족했던 후보자 관련 요인의 영향력을 경험적으로 검증해 보았다. 분석 결과 인물·경력·능력이라는 후보자 개인과 관련된 요인이 17대 총선지지 후보 결정에 중요한 준거 중의 하나로 간과될 수 없었고 주요 당선 요인으로 지역구 활동을 포함한 의정활동 등의 후보자 관

련 요인이 정책과 정당 요인보다 더 중요하다고 지적되었다. 하지만 역대 총선과 마찬가지로 지역 요인과 정당 요인이 후보자 득표에는 상당한 영향을 미치고 있다는 사실이 밝혀졌다.

윤종빈(2010)은 정책이 실종된 선거에서 과연 후보자 요인이 정당지지 강제 속에서 영향력을 발휘했는지 검증하기 위해서 지역과 정당 변수로 통제하고 현직효과의 선거 영향력에 초점을 두고 검증하였다. 상대적으로 높은 의정활동을 보인 의원일수록 득표증가율이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 경향성은 3·4선 의원보다는 초·재선 의원에게서, 그리고 낙선한 현직의원보다는 당선된 현직의원에서 나타나는 것으로 연구되었다.

한정택(2007)은 현직 의원의 재선에 영향을 미치는 요인을 규명하기 위해 유권자의 투표결정기준으로 인물요인이 강하게 나타나고 있는 대한민국의 제 14대부터 제 17대까지 국회의원 선거를 분석하였다. 그 결과 민주화 이후 실시된 대한민국의 국회의원 선거에서 선거가 회를 거듭할수록 지역주의로부터 자유로운 선거구에 출마한 현직 의원들의 재선에 영향을 미치는 변수들 중 후보자 관련 요인의 비중이 점점 커지고 있다는 사실을 밝혔다.

한정택(2011)은 현직자가 당적을 변경했을 때 차기 선거에서 재당선될 가능성이 어느 정도 되느냐에 관하여 연구를 진행하였다. 1987년 민주화 이후 실시되었던 국회의원 선거 결과 당적을 옮기지 않은 현직 후보자의 재선율이 당적을 변경한 현직 후보자보다 높게 나타났다. 당적을 그대로 유지하는 것이 현직 의원의 재선에 더 유리하였다. 지역주의의 영향을 강하게 받는 선거구의 현직 의원이 지역의 패권적 위치를 점하고 있는 정당으로 당적을 변경했을 경우, 이전 선거보다 쉽게 재선될 가능성이 높았고, 지역의 패권적 위치를 점하는 정당의 공천을 받지 못하여 타 정당으로 옮긴 현직 의원의 경우 당선 가능성도 희박했고, 당선되더라도 이전 선거에 비해 훨씬 치열한 경쟁을 거쳐야했다.



## 제 3 절 지방선거에서 재선의 영향 요인

### 1. 지방선거에서의 현직효과

#### 1) 지방단체장 선거

지방단체장 선거라 하면 일반적으로 지방정부의 기관구성을 위한 선거를 말한다. 구체적으로 지방의회 구성을 위한 의원선거와 지방정부의 대표 또는 집행부를 구성하는 선거를 말한다. 우리나라 지방선거는 지방자치단체의 장을 선출하는 선거와 지방의회의원을 선출하는 선거가 있다. 헌법은 이들의 선거방법을 법률사항으로 유보하고 있으며(헌법 제 18조 2항), 이에 따라서 “공직선거 및 선거부정방지법”에 구체적인 규정을 정하고 있다. 지방선거는 지방정부의 대표 선출과 주민의 정부 구성, 주민의 정치 참여 확대, 정책에의 주민의 의사 투입, 정치교육, 지역공동체 형성, 책임정치의 실현 등의 기능을 가지고 있다(임승빈, 2012).

지방자치단체의 장은 지방자치단체의 목적을 구체적으로 그리고 적극적으로 실현하는 최고집행기관으로서, 해당 자치단체를 대표하며, 교육·학예 사무를 제외한 지방자치단체의 일반적 집행 업무를 통괄한다(지방자치법 제 92조). 지방자치단체의 장은 자치단체의 대표로서의 지위, 집행기관의 장, 국가의 일선기관 장으로서의 지위, 정치지도자로서의 장으로서의 지위를 갖는다.

자치단체장의 권한은 의회에 관한 권한과 행정 권한을 가지고 있다. 의회에 관한 권한으로는 의안제출권(지방자치법 제58조, 제118조), 임시회의 소집요구(지방자치법 제39조 제2항), 의회의결에 관한 권한(지방자치법 제58조 제1항), 의장추천에 의하여 사무기구 직원들에 대한 인사권(지방자치법 제 83조 제2항), 선결처분권(지방자치법 제100조)을 갖는다.

행정권한으로는 규칙제정권(지방자치법 제16조, 제17조), 관리집행권(지방자치법 제93조, 제94조), 임면권 및 지휘감독권으로 소속직원에 대한 임면 및 지휘감독권(지방자치법 제96조), 소속행정청·관할자치단체에 대한 지도·

감독권(지방자치법 제156조, 제157조), 시·도지사의 국가사무 위임에 대한 직무이행명령권(지방자치법 제157조 제2항)을 갖는다.

권경환(2005)은 지역경제성장비, 사회복지비, 사회개발비 등 세출예산의 지출패턴에 기초단체장 재선이 어떤 영향을 미치고 있는지에 대하여 분석하였다. 이 연구의 경우 재선을 독립변수로 놓고 보았다는 점에서 특이점을 찾아볼 수 있다. 결과 단체장이 재선된 기초자치단체의 경우 전반적으로 복지정책에 대한 선호도가 높았고, 성장정책과 개발정책에 대한 지출보다는 복지정책에 대한 지출이 큰 변동을 나타내고 있었다.

김정기(1999)는 경상남도를 중심으로 유권자의 행정서비스 만족도를 통제하고 현직 기초자치단체장이 직무수행을 통해 보여준 지도력과 비전 제시가 재선에 어떤 영향을 주었는지 집합적 자료에 기초하여 경험적 분석을 해보았다. 연구에서는 집합적인 자료에서 뿐만 아니라 미시적인 자료에 의한 분석에서도 회고적인 유권자의 평가가 현직 기초단체장에 대한 투표선택에 통계적으로 상당한 영향을 미치고 있다는 것을 보여주었다. 또한 현직 기초단체장의 시정운영능력에 대한 타 후보와의 상대적인 미래조망도 역시 유권자의 투표선택에 유의미한 영향을 주는 것으로 밝혀졌다.

배상석·강주현(2007)은 probit방법을 사용하여 1998년과 2002년에 기초자치단체장 연임의 성공에 정부지출이 미치는 영향에 관한 연구를 수행하였다. 시와 군의 단체장 연임에 지방정부의 경제개발 지출과 사회복지 지출이 영향을 미치는 것으로 나타났으며 정부지출 이외에 민선단체장 연임에 영향을 미치는 요인으로 후보자의 정당공천 여부와 정치인 또는 행정가로서의 경력, 후보자의 개인적 배경이 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

이관수·김영종(2010)은 현직효과에 초점을 두고 경기도와 경상남도 도지사선거를 비교분석함으로써 통계적 사실로서의 현직효과 수준의 규명과 설문조사분석을 통한 투표행태를 검증하고자 하였다. 결과적으로 집합자료 분석결과 시·도지사선거에서 현직효과의 작용을 확인하였으나 미국의 연구처럼 현직에 따른 높은 선거경쟁력으로 인해 정치적 책임성과 반응성을 저해할 우려의 수준은 아니었다. 그리고 현직 선거구의 경우 현직자에 대한 회고적 평가와 후보자 역량에 대한 기대감에 근거한 현직평가에 따라 유권자

의 투표선택이 영향을 받는 것으로 나타났다.

최승범·이환범(2006)은 서울특별시와 각 광역시의 구와 군을 제외하고 전국의 74개 도시를 대상으로 2002년 제 3회 지방선거에서 기초자치단체장의 재선에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지 분석하였다. 전반적인 특징으로 행정서비스, 단체장의 특성, 지자체의 특징 등이 골고루 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 행정서비스는 지역발전정책에 대한 만족, 가계소득의 증가, 지역 의료서비스의 향상 등이 당선에 영향을 미쳤으며 단속이나 점검의 강화와 도심시설 이용의 개선은 낙선에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장의 특성은 정당총선이 당선에, 선거공약의 실천과 경력이 낙선에 기여하는 것으로 나타났다. 지자체의 특성은 선거구내 입후보자수가 적을수록 당선될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

황아란(1998)은 기초단체장 선거에서 현직효과가 어떻게 나타나는가를 알아보기 위하여 6.4 지방선거를 분석하고 1995년 6.27 지방선거와 비교평가했다. 득표율 회귀분석 결과 기초단체장 선거 후보의 득표율에 가장 영향을 미치는 변수가 현직여부인 것으로 나타났다. 기초단체장 선거의 로지스틱 회귀분석에서도 현직의 여부가 기초단체장 당선에 미치는 영향이 크게 나타났다. 지역과 소속정당의 교차변수가 미치는 영향보다도 상대적으로 컸다.

황아란(2012)은 현직의 인지효과에 기초하여 지방선거의 현직 효과를 체계적으로 살피고자 연구를 진행하였다. 결과, 지방선거에서 단체장선거에서의 현직효과가 지방의원선거에서의 현직효과보다 큰 것으로 나타났다. 이는 지명도가 높기 때문으로 해석되었다. 지방의원선거에서는 기초의회의원선거에서의 현직효과가 광역의회의원선거에서의 현직효과보다 큰 것으로 분석되었다. 그 이유는 주민과의 근접성이 높기 때문으로 해석되었다. 당선율이나 득표율에서 나타난 현직효과는 현직에 있는 후보에 대한 유권자의 인지 수준의 정도를 반영한 것이다. 단체장 선거, 광역의회의원 선거, 기초의회의원 선거에서 현직후보가 가진 인지도의 차이일 뿐 아니라 소속정당, 지역, 도시에 따라 현직후보가 누리게 되는 인지적 이점도 다른 것으로 확인되었다.

황아란(2013)은 2000년대 치러진 세 차례 지방선거 결과에 대한 통시적

분석을 통해 어떤 요인이 각급 지방선거의 당락에 중요한 영향을 미쳤고 중앙정치의 강한 정당 영향 속에서 현직의 후보 요인이 유의한 영향을 미치고 있는지를 분석하였다. 분석 결과 지역주의 정당지지의 영향은 기초보다 광역선거가 강하였고 정권 심판론에 따른 여당후보의 불리함이나 야당 후보의 유리함은 기초보다 광역선거에서 훨씬 강하였다. 현직효과의 영향은 단체장선거가 지방의회의원 선거보다 훨씬 강하였다. 단체장선거에서는 광역이 기초보다 당락에 더 큰 영향을 미쳤고, 지방의회의원선거에서는 기초가 광역보다 당락에 더 큰 영향을 미친 것으로 분석 결과 나타났다. 지방선거의 당락을 결정하는 주요 요인들의 영향력은 각급 선거 간에 상이하고 시기적인 유동성에도 차이를 지닌다는 점 또한 유의미한 결과이다.

## 2. 지방선거 재선의 주요 영향 요인

기존 국내 연구에서는 현직자의 재선의 영향요인을 파악하는데 있어서 크게 후보자 요인, 정당 요인, 선거구 요인의 범주로 파악하는 것이 일반적인 분류 방법이었다. 하지만 이렇게 단순하게 파악하기에는 많은 한계와 제약점들이 따른다. 개별적인 요인들이 각 범주에 적절하게 들어맞지 않는다는 문제점이 존재하며 변수 간에 서로 영향 관계를 주고받는 경우가 존재하기도 한다. 때문에 영향 요인을 파악하는데 있어서 좀 더 세분화된 분류의 방법을 사용하는 것이 좀 더 효과적이라는 생각이다. 따라서 외국 연구의 분류 방법을 추가하여 지방선거 재선의 주요 영향요인으로 후보자 요인, 선거구 요인, 정치적 변수 외에 정보와 미디어 노출의 효과, 선거환경 작용 변수, 의정활동 성과 변수 등을 요인으로 제시한다.

### 1) 후보자 요인

후보자 요인이란 후보자 개인의 특성과 관련된 요소들이 유권자의 선택과 정치적 선거결과에 영향을 미치는 것으로서 후보자 개인의 학력, 경력, 능력, 성격, 도덕성, 지연, 혈연, 현직여부, 정치자금, 당적 변경 여부 등과 같은 후보자 개인의 특성 혹은 자질에 기반한 요소들이 국회의원 후보자들의 득표에 영향을 주는 것을 의미한다(문용직, 1997; 한정택, 2007; 박명호·김민선, 2008; 엄기홍, 2009). 국내연구 역시 후보자 요인을 바탕으로 재선을 연구한 경우가 가장 많았다. 경력(가상준, 2008), 인지도(이현우·이상현, 2010), 인물·경력·능력(윤종빈, 2006), 직무수행을 통해 보여준 지도력, 비전 제시(김정기, 1999), 정치·행정가로서의 경력, 출마자의 개인적 배경(배상석·강주현, 2007), 현직자에 대한 회고적 평가, 후보자 역량에 대한 기대감에 근거한 현직평가(이곤수·김영종, 2010), 행정서비스, 단체장의 특성, (최승범·이환범, 2006) 등의 변수들이 재선 연구의 영향 요인으로 고려되었다.

## 2) 선거구 요인

선거 비용을 줄이는 제도가 투표수를 증가시킨다는 것은 문헌에 잘 확립되어있다(Rosenstone & Wolfinger, 1978). 학자들은 낮은 투표수와 연관된 제도들이 다양한 부분 모집단들에 차별 효과를 가진다는 것을 발견해왔다(Wolfinger et al, 2005). 이것은 변화하는 투표수 수준은 지방 유권자들의 구성 차이와 연관되어질 것이라는 것을 의미한다. 특히 높은 투표수가 일반적으로 증가하는 선거 유권자들의 다양성과 연관된다는 것은 당연한 사실로 여겨진다(Oliver & Ha, 2007). 그래서 투표수를 증가시키는 제도들이 현직자들의 재선에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 것을 예상할 수 있다.

## 3) 정치적 변수

### (1) 정당 요인과 이념적 지향

정당 요인의 도입은 재선 가능성에 대한 정당의 이데올로기의 영향을 드러낸다. 몇몇 연구들은 재선 가능성, 정치적 예산 주기 또는 집권정부의 기회주의의 영향을 연구하기 위하여 정치적 이데올로기에 따라 정당을 구분하는 변수를 포함한다. 이데올로기 변수를 한정하기 위하여 좌에 대한 우의 스펙트럼을 고려하여 정당을 구별한다. 국내 연구의 경우 정당요인과 관련하여 정당공천 여부(배상석·강주현, 2007), 소속정당(황아란, 1998; 황아란, 2012; 황아란, 2013), 정당충성도, 이념성(김민전, 2008), 정당단합도(가상준, 2008), 정당의 당선자 배출(정상화·최성재, 2001) 등의 변수를 재선 연구에 이용했다.

## (2) 정책적 노선

재선 결정 요인의 정치적 변수로 각 지자체의 중앙정부와의 이데올로기적인 노선이 있다. 정치적 노선은 상위 수준의 정부와 같은 이데올로기적 정당에 의한 지배적 지자체에게 이익을 준다. 더욱이, 시장의 정치적 이데올로기가 대통령과 일치할 경우, 시장의 영향력은 순전히 예산적인 문제보다 이슈에 의해 영향을 받을 것이다. Boyne et al.(2009)에 따르면 중앙 정부에 대한 유권자의 견해는 지자체 정부의 지지에 중요한 영향을 가질 수 있다. Cassette와 Farvaque(2013)는 이데올로기적 노선과 재선의 가능성 간의 부정적인 관계에 대해서 찾아냈다.

## (3) 연합형성

직전 선거에서 얻어진 득표율이 다음 선거에 긍정적인 영향을 미친다. 앞선 선거에서 얻어진 승리 마진이 커질수록 다음 선거에서도 승리 마진이 커질 것이다. Brender(2003)에 의한 연구는 이전 선거에서 얻어진 높은 득표율은 재선 가능성에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 증거를 발견했다. Mourao와 Veiga(2010)는 이전 선거로부터의 승리 마진이 투표 행동에서의 지속성을 획득한다면 68개 국가에서의 의회 선거의 결과에서 이전 선거에서 좋은 결과를 낸 정당이 다음 선거에서 이데올로기 때문에 시간을 두고 지속성을 보장받는다고 했다. Cassette et al.(2013)은 이전 선거에서의 정부의 득표율을 연구에 변수로 포함시켰다. Brender(2003)는 선거 첫 라운드에서 시장이 선출될 것인지를 결정하고 지방 선거에서 지속성의 긍정적인 신호를 얻을 것으로 기대할 수 있는 더미변수를 도입했다. 이 두 변수의 결과는 이전 선거에서 높은 득표율을 얻고 첫 라운드에서 선출된 시장일수록 분석된 선거에서 지지의 가능성이 커진다는 것을 나타내 주었다.

#### 4) 정보와 미디어 노출효과

잠재적인 유권자들 사이에서 정치적 정보가 부족한 것은 현대 정치의 잘 알려진 특징 중 하나이다. 하지만 어떤 제도들의 경우 이 조건을 이용가능성, 정확성, 선거와 정부 성과에 대한 이해의 감소를 통해 더 악화시킬 수 있다.

부가적으로 대부분의 장소에서는 유권자들은 정보와 지식을 얻을 만한 공급처를 가지고 있지 않다(Oliver & Ha, 2007). Arnold(2004)는 현직자들이 지방신문이 없음으로 인해서 선거에서 더 이득을 얻을 것이라고 주장한다. 왜냐하면 현직자들의 경우 그들의 인지도를 향상시키고 업적을 신문, 모임, 광고를 통해서 유권자들에게 제공하는 기회를 유지하기 때문이다. 특히 만약에 도전자들에게 불리한 정보를 현직자와 현직자 선거캠프가 가지고 있다면, 미디어 자원을 이용할 수 없는 경우의 도전자는 유포된 정보로 인하여 더 힘든 선거 과정을 거치게 될 것이다. 더욱이 Arnold는 정보가 값비싼 환경에서는 정기적으로 신문을 읽지 않는 서베이 응답자 사이에서도 도전자들에 대해서 검증의 시각을 갖는 것을 발견했다. 따라서 지방지는 지방 선거 경쟁을 가열시키고 현직 효과의 이익을 감소시키는 역할을 한다.

Oliver와 Ha(2007)는 도전자들에 대하여 더 잘 알고 그들을 지지하는 작은 커뮤니티에서 유권자들이 지방 정치에 대한 지식이 더 많고 더 많은 관심이 있다는 사실을 발견하였다. 이러한 발견들은 인구가 재선과 정의 상관 관계를 가질 것이라는 예상을 이끈다

#### 5) 선거 환경 작용 변수

선거 환경 작용 변수로 명명된 이 범주에서는 선거에서 현직자가 선거경합도, 선거 비용, 이전 선거에서의 득표율 등의 선거를 겪고 치르는데 발생하는 여러 변수들을 포함하는 한편, 우리나라 특유의 문화라고 할 수 있는



지역주의를 포함시켰다. 단, 우리나라와 같이 영남과 호남을 중심으로 지역 패권정당이 존재하는 것과 달리 미국에서는 각 주별로 진보와 보수의 이데올로기를 선호하는 현상이 존재하며, 그 선호의 경향성이 달라지기도 한다. 국내문헌에서는 선거비용, 이전선거에서의 높은 득표율(정상화·최성재, 2001), 선거경합도(감상은·엄기홍, 2013)를 독립변수로 하여 재선의 요인을 분석한 연구가 존재하며, 지역주의를 변수로 미국의 상하원 선거와 우리나라의 국회의원선거, 지방선거를 분석한 연구가 다수 존재한다(가상준, 2008; 최승범·이환범, 2006; 한정택, 2011; 황아란, 1998; 황아란, 2012; 황아란, 2013).

#### 6) 의정활동 성과 변수

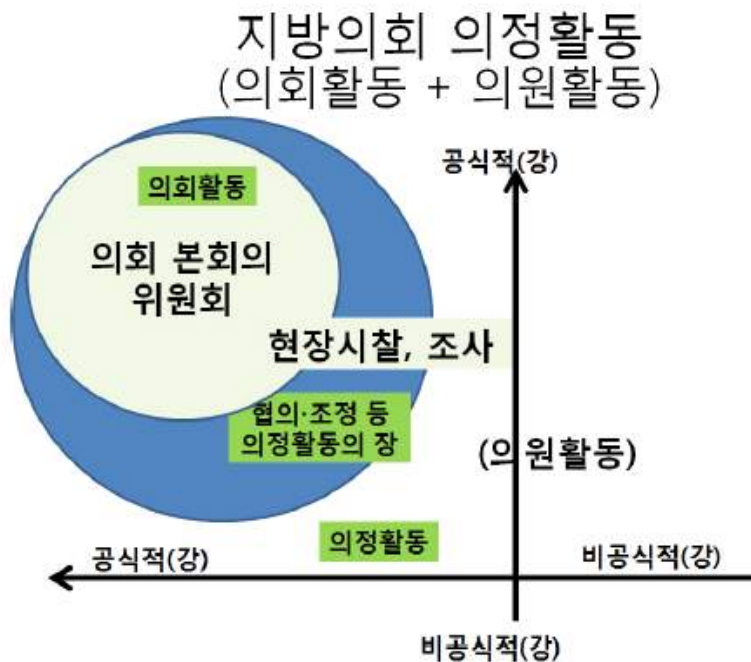
의정활동 성과 변수는 현직자가 재선을 위한 선거에 앞서 직전 선거에서의 당선으로 현직을 수행함에 있어 의정활동을 통해 얻게 되는 업적들을 말한다. 이 변수에는 법안발의개수, 법안채택비율, 의회 출석률, 공약 이행률 등의 변수들을 포함시킬 수 있을 것이다. 실제 국내연구에서는 윤종빈(2010)이 의정활동 변수를 사용하여 현직국회의원의 재선 성공과 실패 여부를 연구한 바 있다. 이 연구에서 의정활동의 데이터로 입법발의 건수를 활용하였다. 낙선한 경우보다 당선된 현직의원의 평균 법안발의 건수가 더 높았고, 의정활동의 수준이 높을수록 득표율의 증가가 상대적으로 더 커지는 경향성을 발견해냈다.

## 제 4 절 지방의회의 의정활동

### 1. 지방의회의 의정활동

지방의회가 총체적으로 기관 차원에서 그리고 지방의원 개개인이 주민의 대표자로서 각각 수행하는 모든 공적 기능들을 ‘의정활동’이라고 말할 수 있다. 이러한 ‘의정활동’은 크게 의회활동과 의원활동으로, 그리고 공식적 및 비공식적 의정활동으로 구분이 가능하다. 이러한 총괄적 분류를 시도한 일본 학자의 견해와 신원득(2012)의 연구 등에서 차용하면, 다음과 같이 정리 된다. 지방의회와 의정활동과 기능적 내용 및 범위 등이 명료하고 구체적으로 체계화가 될 수 있다<sup>4)</sup>(안영훈, 2013).

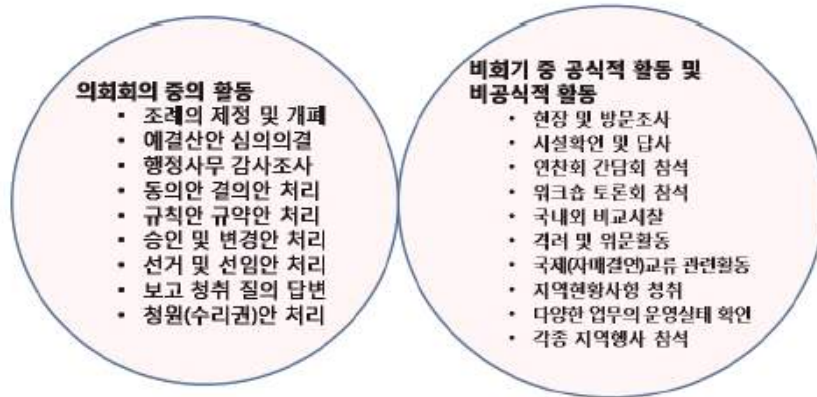
<그림 1> 지방의회 의정활동



4) 신원득(2010, 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구, 경기개발연구원 : 24쪽 의정활동의 개념)

<그림 2> 의정활동 영역

의정활동 영역  
(공식적 의정활동+ 비공식 활동)



<표 2> 지방의회의 의정활동과 지방의원의 의정활동<sup>5)</sup>

구분	지방의회의 의정활동	지방의원의 의정활동
공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례 제·개정</li> <li>- 행정사무 감사·조사</li> <li>- 예산심의, 결산심의</li> <li>- 행정사무 처리상황 점검 (보고청취)</li> <li>- 집행부에 대한 정책질의, 건의 등</li> <li>- 결의, 동의, 승인</li> <li>- 청원처리, 진정처리</li> <li>- 공청회·주민간담회, 세미나·토론회</li> <li>- 의정보고회</li> <li>- 국제교류활동</li> <li>- 의정홍보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의출석(본회의, 위원회 등)</li> <li>- 입법발의</li> <li>- 정책대안 제시</li> <li>- 협의·조정, 문제제기</li> <li>- 질의, 발언, 자료요구</li> <li>- 보고</li> <li>- 청원소개</li> <li>- 직책수행(의장, 위원장 등)</li> <li>- 공청회·주민간담회 참여</li> <li>- 세미나·토론회 참여</li> <li>- 의정보고회(지역구) 개최</li> </ul>
비공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장방문</li> <li>- 연구활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장방문</li> <li>- 연구활동</li> <li>- 지역사회활동</li> <li>- 주민과의 유대 강화활동</li> <li>- 봉사활동</li> <li>- 토론게시판 운영 등 인터넷 활동</li> </ul>

5) 신원득(2012, 경기도의회 인사권 독립·정책연구원제도 운영방안 연구, 2012. 10, 경기도의회)

지방의회의 의정활동으로는 입법기능, 의결기능으로서 전반적인 활동인 조례제정 및 개정, 예산심의 및 결산활동, 집행부에 대한 감시 및 견제기능으로서의 행정사무감사활동, 시정질의활동, 주민대표기능으로서 민원처리 및 의견수렴활동 등을 들 수 있다. 이러한 의정활동 수단을 지방의원이 어떻게 활용하느냐에 따라 지방의회의 역할과 위상은 다르게 된다(장갑호, 2009).

장갑호(2009)의 연구에서 지방의회의 의정활동에 관한 내용을 정리하였다. 첫째, 조례제정 및 개정활동, 둘째, 예산심의 및 결산활동, 셋째, 행정사무감사 및 조사활동, 넷째, 시정질의활동, 다섯째, 주민의견수렴처리활동으로 나누어 살펴보았다.

#### (1) 조례제정 및 개정활동

조례제정 및 개정활동은 지방의원들의 입법 기능으로 지역주민들의 권리와 의무에 관한 사항이다. 지방자치단체의 운영에 관한 기본적인 사항들을 규정하는 것으로 지방의원들의 가장 기본적이고 중요한 업무라고 할 수 있다. 지방의원들이 지방의회에서 의정활동을 하는데 있어서 가장 핵심적인 부분이 조례의 제정, 개정, 폐지 부분이라고 할 수 있다. 조례를 발의하는 주체는 지방의회의 의원들보다 일반적으로 지방자치단체장이 되는 경향이 많다. 이는 입법활동에 대한 전문성이나 각종 현안에 대한 정보력이나 역량이 집행기관에 집중되다보니 벌어지는 전세계적으로 보편적인 경향성이라고 볼 수 있다. 하지만 지방의회의원에 의해 이루어지는 조례의 발의 활동이 미약하기 때문에 지방의회 활동 자체가 전반적으로 위축되고 지방의회의 무용론까지 제기되고 있는 것이 문제라고 할 수 있다. 지방의회의 입법 전문성이 제고되기 위해서는 지방의회 차원에서 전문성을 높이고 정보력과 역량을 개선시키는 자체적인 노력이 요구된다고 할 수 있다.

## (2) 예산심의 및 결산활동

어떤 조직을 막론하고 민간영역이든, 공공영역이든 모든 활동은 자본, 즉 예산을 기초로 하여 이루어지고 있다. 때문에 특정 사업분야의 예산 혹은 한 해의 단기 예산 내지 수 해에 걸친 장기 예산을 관리하고 통제하는 것은 상당히 중요한 일이라고 할 수 있다. 지방의회의 예산 심의와 결산 심의 및 의결 권한은 행정부를 통제하는데 핵심적인 수단으로 작용한다고 할 수 있다. 지방자치제의 실시와 함께 지방자치단체의 예산을 심의하는 주체가 지방의회로 이관되었다. 하지만 이 또한 예산에 관한 전문적인 지식을 가지고 있지 못한 지방의원들에게는 역량의 한계로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 현재의 지방자치법상 지방의회의 예산심의가 완전하게 독자적으로 수행되어지는 데에는 어려움이 따른다. 우리나라에서는 자치단체의 재정이 중앙정부에 절대적으로 의존하고 있고 중앙정부는 각종 지침(예산편성지침, 중기재정계획 편성지침), 법률(지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률) 등을 통해 자치단체를 제약하고 있기 때문이다. 하지만 지방의원들로 하여금 집행기관의 1년 예산을 심의하게 하는 것은 주민들의 뜻이 시정에 간접적으로나마 반영되어진다는 것을 의미하기 때문에 의의가 있다고 할 수 있다. 지방의회의 예산 심의와 결산 활동이 실질적으로 잘 이루어지지 못하는 이유들은 다음과 같다. 첫째, 지방의회 정례회 개최 일에 맞추어 집행기관은 예산편성안을 의회에 제출하도록 되어 있어서 법정 예산심의기간이 너무 짧다는 것이다. 둘째, 예산 제도에 관한 구체적인 지식이 부족하고, 예산 정보가 부족한 상태에서 짧은 시간에 막대한 집행 예산을 검토하기 어렵다는 지방의회의원의 전문성 부족을 꼬집을 수 있다.

### (3) 행정사무감사 및 조사활동

기초의회의원들의 권한과 책임 가운데에는 자치단체장과 집행부에 대한 견제와 감시의 기능이 중요한 책무 중의 하나라고 할 수 있다. 행정사무감사와 조사활동은 시정에 대한 감시활동으로 집행기관의 행정행위를 감독하고 부정부패나 잘못을 발견해 내고 시정 조치를 권고하는 것을 목적으로 하고 있다. 정기적인 감사와 행정사무조사의 방식을 수행함으로써 집행기관을 통제하는 활동을 한다고 할 수 있다. 하지만, 우리나라 행정사무감사제도는 구조적이고 행태적인 측면에서 주민의 기대를 만족시키지 못하고 있다(김상미, 2005). 첫째, 자치사무와 단체위임사무 등을 제외하고 감사 대상사무 중, 위임사무나 국가사무들에 대해서 지방의회의 감사권이 미치지 못하고 있다. 둘째, 지방의회의 감사특위에 의해 지적된 사항들이 집행기관에 의해서 시정 조치되지 않고 방치될 경우, 지방의회 차원에서 대응할 만한 적절한 방법이 없다. 셋째, 우리나라의 지방의회의원들에 의한 지방의회 감사의 전문성은 집행기관에 비해 현저히 낮은 수준이라는 것이다(최봉기, 2005).

#### (4) 시정질의활동

시정질의는 주민의 의사를 주민을 대표하는 의원들에 의해 지방정책에 반영하는 직접적인 통로라는 점에서 상당한 중요성을 띠는데 의원 개인의 소신과 능력에 따라 의견을 개진한다. 대체적으로 본회의나 위원회에서 행정사무의 전반에 걸쳐서 지방의회위원이 집행기관에 의문을 제기하고 소신을 표명하도록 하는 것을 이른다고 할 수 있다. 지방의회위원이 행정전반에 관하여, 혹은 일부에 관하여 집행기관에 설명을 요구하며 생각이나 의견을 묻는 권리이다. 의제가 된 안건에 대해 의문시되는 점을 밝히도록 하는 질의와는 그 성격 자체가 다르다고 할 수 있다. 질문은 자치단체의 행정 전반에 대하여 의문시되는 사항에 관하여 묻는 행위인데 반하여, 질의는 의제로 된 안건에 대하여 의문을 제기하는 행위이다. 질의는 단지 의제가 된 안건의 심의 절차상의 한 과정인데 비하여 질문은 하나의 독립된 의사일정사항으로 취급된다(안용식 외, 2006: 294).



#### (5) 주민의견수렴처리활동

대한민국 헌법 제26조에는 모든 국민의 청원권이 보장되어 있으며, 청원법 제9조 4항에는 국민이 지방자치단체를 포함하여 국가기관에 대하여 불만 또는 희망사항을 개진하고 시정을 구하기 위한 청원을 기본권으로 보장하고 있다. 이에 지방자치법 제65조에는 “지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출”할 수 있음을 명시하고 있다. 주민의견수렴처리활동은 지역주민의 참여와 관련된 지방의회 주민의사의 반영 여하가 달려있는 것이다. 주민들의 의사를 반영하는 정도를 수량화하여 계측하기란 어렵지만 청원, 탄원, 진정, 건의 등에 대한 처리와 이에 대한 지방의회의 수용정도, 공청회, 토론회, 주민간담회 등의 개최건수와 주민의 참여 정도 등을 주민의 의견을 반영하여 성적을 산출하여 파악할 수 있다. 지방자치는 일정 지역 내에 거주하는 주민들이 스스로의 책임하에 스스로의 일을 처리하는 것이기 때문에 주민이 접근할 수 없는 지방자치란 기능 없는 말뿐인 지방자치에 머물 수밖에 없는 것이다.

## 2. 의정활동에 대한 선행연구

박종관·유준석(2005)은 제4대 전반기 천안시의회의 의정활동 성과를 분석하기 위한 기준을 도출하고 그 기준으로 의정활동에 대한 시민의식, 의정활동의 성과 등을 분석하려는 목적으로 연구를 진행하였다. 연구 결과 천안시의회 의정활동과 관련하여 정량적 평가와 정성적 평가결과는 대조적으로 나타나고 있는 것으로 밝혀졌다. 즉, 정량적 지표를 중심으로 한 분석으로 볼 때, 시의회의 역할이 다소 개선된 것으로 분석할 수 있으나 주민들의 평가는 부정적으로 나타나고 있다. 이것은 의회가 집행부에 비해 그 활동이 상대적으로 미미하기 때문에 주민들의 부정적 평가가 높은 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 집행부의 거대한 조직과 인력 예산에 비추어 볼 때 당연한 결과로 평가되어진다고 분석했다. 이러한 불리함에도 불구하고 천안시의회와 의원들은 그들의 활동이 정당하게 평가받을 수 있도록 다양한 방안이 마련되어야 할 것이라고 분석하고 있다.

박흥식(2004)의 연구에서는 강릉시의회 의정활동에 대한 주민만족도를 조사한 결과 지역주민의 기대치에 못 미친 것으로 평가하고 있다. 특히 의회의 입법활동에 대해 다소 부정적인 시각임을 알 수 있다. 집행기관에 대한 적절한 견제와 감시활동에 대한 지역주민의 평가결과 전체 응답자의 대다수가 다소 불만스러운 입장임을 나타냈다. 조례제정이나 정책심의 시 지역주민의 의사를 어느 정도 반영하고 있는가에 대해 다소 소홀하다는 부정적인 시각이 짙게 나타났으며, 강릉시의회 회의운영에 참가나 방청할 수 있는 기회도 응답자의 절반이상이 어렵다고 응답한 것을 알 수 있었다. 또한 강릉시의회 의 조례 제·개정에 대한 사실을 전혀 모른다는 주민이 다수를 차지하고 있다. 이와 같은 주민평가결과는 의회의정에 강릉시 지역 주민의 참여가 극히 드물고 의회에 대한 정보 공개 또한 잘 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 의회역량과 기능을 강화하기 위해 개선되어야 할 부분에 대한 의견에 의정활동 개방 및 대주민 홍보활동 강화가 가장 높은 비율을 차지했고, 그 다음으로 자질향상을 위한 노력이 뒤를 이었다. 지역주민들은 강릉시 지방의회의 역량강화를 위해 개선되어야 할 분야로 의정활동의 개방 및 대주민 홍보활동 강화를 중요하게 생각하였다. 다음으로 의원의 자질향상을

위한 노력으로 나타나 지방의회의원은 지역주민의 여론수렴과 민원해결능력, 정책개발 및 대안제시 능력, 예산·조례 심사능력, 도덕성 등의 자질 향상 면에서 노력을 기울여야 할 것으로 진단했다.

심건길·박영주(2001)는 나주시의회를 중심으로 의정활동에 대한 실태를 분석하고 평가함으로써 주민들이 기초의회 의정활동을 어떤 식으로 인식되고 있는가를 파악하고, 의정활동의 긍정적인 방향을 제시하려고 하였다. 결과 주민대표기능은 대체로 잘하고 있다는 인식을 하고 있으나, 의원들과 직접 접촉을 하고 있는 공무원들의 반응을 중심으로 분석 평가한 입법정책기능은 대체로 불만스럽다는 인식을 하고 있었다. 시민위주의 행정을 할 수 있도록 집행부를 통제하고 있다는 점에서 긍정적인 반응을 보이는 반면, 예산심의 및 의결활동에서는 불만을 나타내고 있었으며, 행정사무 감사와 행정조사활동에 대해서는 긍정적인 반응을 보이고 있다. 나주시의회와 집행부와의 상호작용관계에서는 공무원이 주민보다 더 호의적인 반응을 보이고 있으며 집행기관과의 주요 갈등원인은 관료사회의 행정비밀주의와 부처이기주의 등을 꼽고 있고, 의회와의 갈등관계의 주요원인은 의원의 전문지식 결여와 행정업무에 대한 이해 부족, 의원의 권위적 태도 등으로 나타나고 있다. 지방자치와 지역발전의 인식에 대한 반응은 의정활동에 필요한 부분은 의원들의 전문지식과 업무수행능력을 먼저 꼽고 있고 의원의 역할로는 주민대표자와 민원해결봉사자로서의 역할을 중요시하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이상철·송건섭(1998)은 밀양시의회 제 2기 출범이후, 2년간 활동과 주민의 관심 및 만족도 등을 평가하고 주민의 입장에서 의회 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 우선 의회의 소극적인 활동으로 의정실적은 미미한 수준이었고 주민의 평가도 대체로 불만족한 것으로 드러났다. 조례활동에 대해 비전문성으로 인한 시의회에서 조례를 몇 건 밖에 발의하지 못한 점, 예산심의에서 예산수권자로서 역할을 하지 못한 점, 시정질의활동에서는 적절한 정책대안을 제시하지 못한 점, 시정 감사활동에서는 특위활동의 부진, 주민의견 반영활동에서는 민원해결사로서 역할을 다하지 못한 점 등이 지적되었다. 이에 대한 주민평가는 불만족한 것이었고, 시의회의원들은 자기 자신의 이익과 재선을 위한 정치적 활동에 더 많은 관심이 있는 것으로 주

민들은 인식하고 있었다.

이상호·이영균(2012)의 연구에서 도출된 결과를 통하여 보면 지방의회 의정활동 주요기능인 입법·의결기능, 예산·결산기능, 견제·감시기능, 주민대표기능과 함께 의정활동에 대한 전반적인 만족도에 있어서 조사대상자들인 주민과 공무원들의 만족도는 대체로 부정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 대상집단의 인구사회학적 특성에 기초한 차이분석에서 여성보다는 남성이, 저학력자보다는 고학력자일수록, 월평균수입이 400만원이상이, 일반주민보다는 공직 종사자가 지방의회 의정활동에 대한 만족도가 낮았다. 이 분석 결과를 기초로 지방의회의 의정활동에 대한 공무원들과 지역주민들의 인식을 개선시키기 위한 노력이 요구된다고 보았다. 지방의원들의 의정활동에 관한 정보공유가 미흡하다는 지적이다. 즉, 지방의원이 수행하고 있는 의정활동에 관한 정보가 지역신문에 대체적으로 의존되고 있기 때문에 정확한 정보전달이 미흡하다. 또한 우리나라의 경우 타 국가들과 비교하여 인구와 면적 대비 지방의원의 수가 매우 적은 편이어서 의원 1인당 주민을 대표하는 범위가 넓은 반면 지방의원의 업무량은 과다하여 심각한 불균형을 초래하고 있다.

이영균·이영희(2010)는 조사대상자의 특성에 따라 지방의회 의정활동에 대하여 어떠한 인식의 차이가 있는지를 분석하였다. 조사대상자의 성별에 따른 지방의회 의정활동에 대한 인식의 차이는 없었다. 조사대상자의 연령에 따른 차이분석결과, 조사대상자의 연령이 높을수록 지방의회의 입법·의결기능과 주민대표기능에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 조사대상자의 학력수준에 따른 차이분석결과, 조사대상자의 학력수준이 대학원 재학이상의 경우 지방의회의 입법·의결기능, 주민대표기능, 견제·감시기능, 총제적인 의정활동에 대해 다소 긍정적으로 평가하고 있었다. 조사대상자의 집단별 차이에 따른 차이분석결과, 기초의회의원들의 경우 자신들의 의정활동에 대해 높게 긍정적인 점수를 부여한 반면에, 일반주민과 공무원들은 기초의회의원의 의정활동에 대해 다소 부정적인 점수를 매기고 있었다. 또한 지방의회 의정활동과 관련된 정량적 지표분석 결과 입법 및 의결기능과 주민대표기능의 경우 상당히 저조한 수치를 나타내고 있는 것으로 드러났지만, 총체적인 인식평가에 있어서는 시의회의 입법·의결기능, 주민대표기능,

견제·감시기능이 긍정적인 것으로 나타났다. 특히 시의회의 견제·감시기능과 입법·의결기능은 총체적인 의정활동 평가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방의회의 총체적인 의정활동에 견제·감시기능이 가장 중요한 영향요인이었고, 다음은 입법·의결기능이었다. 한편, 지방의회의 주민대표기능은 지방의회의 총체적인 의정활동에 직접 영향을 미치지 않는 것으로 분석 결과 나타났다.

장갑호·김재기·송건섭(2009)의 연구는 기초지방의회의 의정활동실태를 파악하고, 주민평가를 통해 의정활동 성과를 제고하기 위한 방안을 연구하였다. 대구광역시 기초지방의회(동구, 남구, 달성군)를 대상으로 사실데이터를 근거로 하여 비교를 통하여 분석하였다. 의회보, 의정백서, 회의록, 의회연찬, 기타 자료집을 검토하고 사례를 분석하여 주민만족도에 영향을 미치는 요인을 설정하고 이에 대한 결과를 제시하고자 하였다. 전반적으로 기초의회의원의 의정 요인들에 대한 평가는 대체로 낮았다. 이는 기초의회에 대한 주민들의 부정적인 평가를 적나라하게 반영하고 있는 것이다. 기초의원의 의정 관련 요인들에 대한 주민평가를 보면, 의정활동에 대한 만족도가 낮고, 2006년부터 시행중에 있는 기초의회의원의 정당공천제와 유급직화에 대한 평가가 다소 부정적이었다. 이는 제도가 시행되고 난 이후에 기초의회 의원들의 의정활동이 지역발전에 크게 기여하지 못하였고, 의정활동에 대한 만족할 만한 성과를 산출하고 있지 못하는 것을 나타내주고 있는 결과로 이해된다. 의정활동 성과 제고요인으로서는 의정활동, 정당 참여, 유급직화, 전문성 등 4개 요인이었고, 이들은 주민만족도, 효율성, 종속변수인 의정 성과에 중요한 영향요인임이 밝혀졌다. 따라서 기초의회의 주민만족도를 증진시키기 위해서는 활발하며 적극적인 의정활동, 지속적이고 안정적인 정당공천, 타당하고 적정한 유급직화, 전문성을 뒷받침해 줄 수 있는 각종 지원 등의 노력이 있어야 될 것으로 판단하고 있다.

차재권·김영일(2011)은 지방의회 의정활동 성과평가와 관련된 그동안의 연구 분석을 통해 의정활동 성과평가의 구성요소와 측정지표에 관한 주요쟁점을 확인함으로써 지방의회 의정활동 성과평가의 바람직한 방향을 모색하는데 연구 목적을 두었다. 부산광역시의회의 지난 20년간의 의정활동 자료에 대한 분석을 통한 정량적 차원에서 일정한 발전적 측면에서의 의정활동

동 성과가 축적되고 있음을 확인할 수 있었다. 설문조사를 이용한 정성적 자료 분석을 통해 시의원들과 지역주민, 시공무원, 시민단체, 학계 전문가 간에 의정활동의 성과에 대한 뚜렷한 인식차가 존재함을 확인했다. 시의원들은 대체로 그들의 활동성과에 매우 긍정적인 평가를 내렸다. 반면 지역주민, 시공무원, 시민단체, 학계 전문가들은 대부분 부정적인 평가를 내리고 있었다.

경주연구 편집부 조사팀(1995)의 연구에 의하면 주민들의 대다수는 의정활동이 만족스럽지 못하다고 생각하고 있다. 지방의회가 제 역할을 다하지 못한 요인으로 주민들이 가장 많이 생각하고 있는 것은 지방의원이 전문성 등 능력이 부족하고 도덕적으로 건전하지 못하기 때문으로 인식하고 있었다. 그럼에도 불구하고 지방의회는 지역발전과 주민의 복지향상을 위하여 많은 기여를 할 수 있을 것으로 생각하고 있으며 이런 생각은 의원들의 능력과 자질향상과 제도적 개선이 따를 때 가능할 수 있을 것으로 판단하고 있다.

## 제 3 장 연구 설계

### 제 1 절 연구 모형 및 연구 가설

#### 1. 연구 모형

기존 연구들에 비춰서 종합적으로 살펴볼 때 기초의회의원 선거에서의 재당선에 영향을 미치는 요인으로는 선거경합도, 선거 비용, 이전 선거에서의 득표율, 집권정당 그리고 법안발의개수, 의회 출석률 등의 의정활동 등을 포함시켰다. 나이, 성별, 학력, 경력, 소속정당 등의 변수들은 재선에 영향을 미치는 요인들로 고려될 수 있으나 연구를 통해 살펴보고자 하는 변수의 경중을 따져 독립변수에는 포함시키지 않았다. 이에 앞서 전체 후보자를 대상으로 당선에 영향을 미치는 요인으로는 선거경합도, 선거비용, 집권정당, 현직여부, 나이, 성별, 학력, 경력, 소속정당 등을 고려하였으며, 후속 연구와 마찬가지로 독립변수로는 선거경합도, 선거비용, 집권정당, 현직여부를 포함시키고, 통제변수로 나이, 성별, 학력, 경력, 소속정당을 선정하였다.

각 변수의 선정 이유로는 먼저 현직여부의 경우, 후보자들 중에서 현직 후보자들의 당락 여부에 영향을 미치는 변수로서 국내는 물론 해외에서 활발히 연구되고 있는 재선 영향 요인이다. 현직효과 존재 여부 확인은 본 연구의 주요 목적인 현직자의 의정활동이 재선에 미치는 영향을 살펴보기 위한 선행 분석 절차로서의 성격을 지닌다.

법안발의개수와 의회 출석률은 현직자들의 의정활동을 나타내는 데이터로서 본 연구에서 주안점을 두고 있는 지표이다. 따라서 의정활동이 재선에 미치는 영향을 확인하기 위해서는 법안발의개수와 의회 출석률을 반드시 독립변수에 포함시켜야 할 당위적인 이유를 가지게 된다고 할 수 있다.

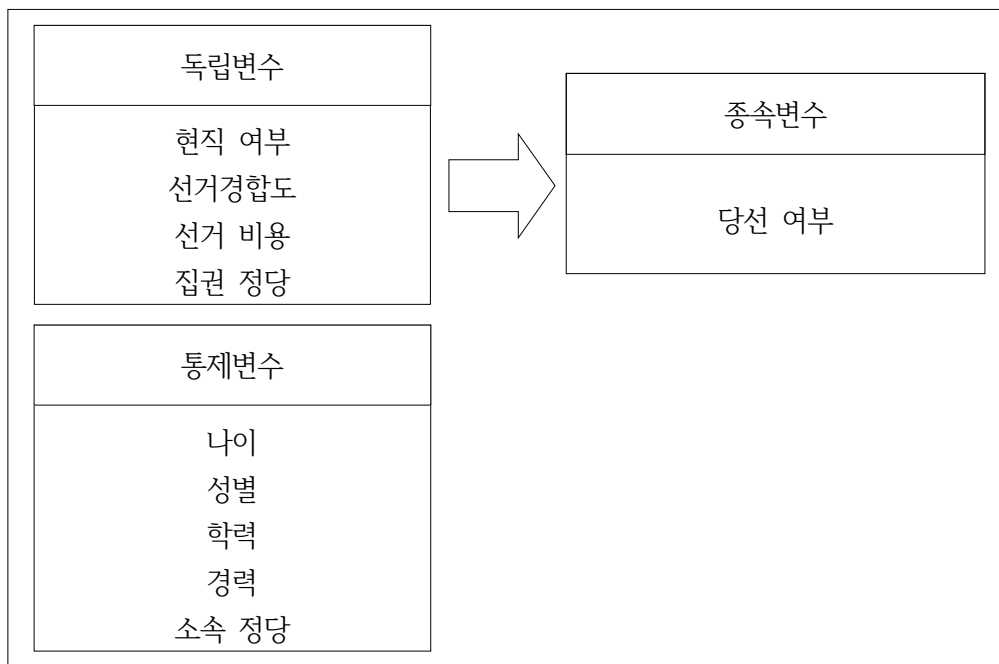
선거경합도, 선거비용, 이전득표율은 선거 환경 작용 변수로서 기존의 연구들의 경향은 물론이고 본 연구에서 현직효과에 영향을 미치는 요인들로

의정활동 성과 변수 와 함께 중요하게 고려되어야 한다. 현직효과를 구성하는 중요한 영향 요인으로 선거 환경 작용 변수가 다루어져야 하기 때문에 독립변수에 포함시켰다.

본 연구에서는 기초의회의원의 재선에 영향을 미치는 요인으로 기존 연구들에서 많이 고려되었던 인물 요인 변수는 통제변수로 설정하였다. 인물의 기본적이고 형식적인 배경이 될 수 있는 나이, 성별, 학력, 경력, 소속정당보다는 이전 선거 승리로 인해 얻게 된 이점이라는 해석에서 선거경합도, 선거 비용, 이전 선거에서의 득표율의 변수들과 의회활동을 통해 현직자가 보여준 실제적인 능력과 성실성의 지표로 생각될 수 있는 법안발의개수, 의회 출석률을 독립변수로 선정하였다. 이러한 본 연구의 분석틀은 아래와 같다.

#### 1) 연구 1

<그림 3> 연구의 분석틀 1





본 연구의 분석을 위한 로지스틱 회귀모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & \text{Logit } Y(\text{후보자의 당락 : 당선} = 1, \text{낙선} = 0) \\ &= \alpha + \beta^1 \text{현직 여부} + \beta^2 \text{선거 경합도} + \beta^3 \text{선거 비용} + \beta^4 \text{집권 정당} + \\ &\beta^5 \text{나이} + \beta^6 \text{성별} + \beta^7 \text{학력} + \beta^8 \text{경력} + \beta^9 \text{소속 정당} + \varepsilon \end{aligned}$$

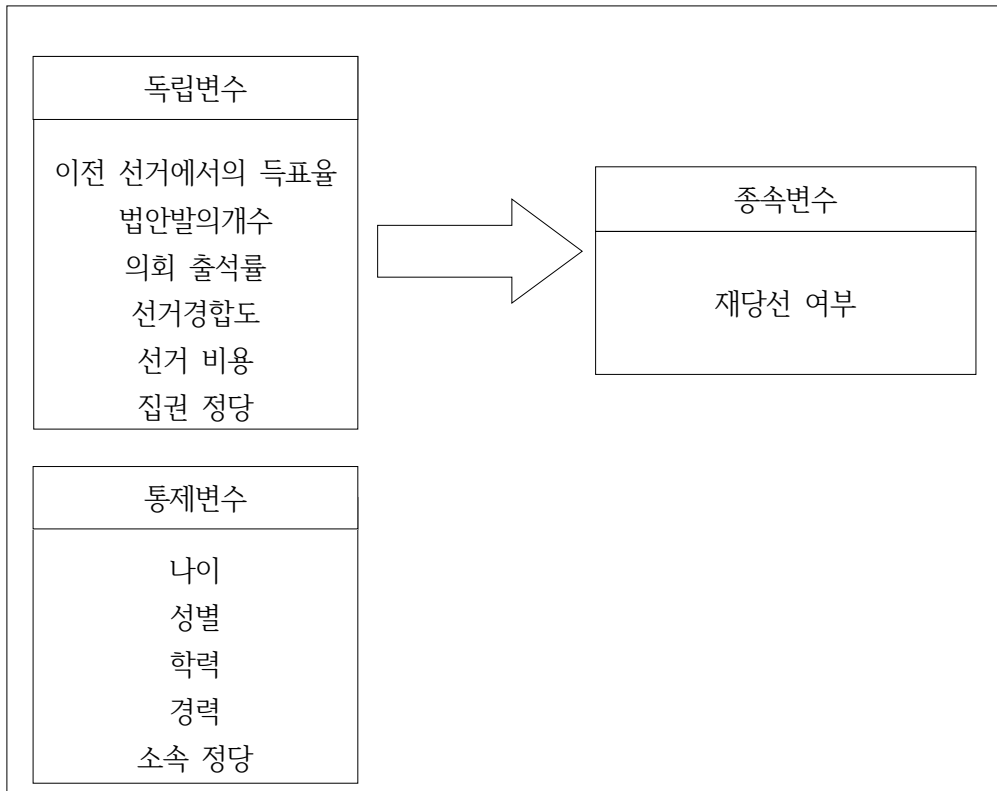
위의 로지스틱 회귀모형에서 본 연구의 종속 변수인 후보자의 당선과 낙선 여부는 0과 1의 값을 갖는데 후보자가 당선한 경우에는 1의 값을, 낙선한 경우에는 0의 값을 갖는다. 이하 독립변수들에 대한 조작화 방법은 아래와 같다.

<표 3> 변수의 조작적 정의 1

변수명			변수설명	자료출처
종속 변수	당선여부	elec	제6회 선거에서의 당선여부 (당선=1, 낙선=0)	중앙 선거 관리 위원 회
	선거환경	comp	선거경합도 = 해당 선거구 내 입후보자 수	
		cost	선거 비용 (원)	
독립 변수	집권정당	gov	여야변수 (여당=1, 야당=0)	
	현직여부	inc	후보자의 현직 여부 (현직=1, 비현직=0)	
통제 변수	나이	age	후보자의 당시 나이	
	성별	sex	후보자의 성별 (남=1, 여=0)	
	학력	edu	학력변수 (고졸미만=0, 고졸=1, 대졸=2, 대학원=3)	
	경력	care	직업변수 (공무원=0, 정치인=1, 자영업=2, 농림어업=3, 기타=4)	
	소속정당	part	정당변수 (새누리당=0, 새정연=1, 그 외 정당=2, 무소속=3)	

## 2) 연구 2

<그림 4> 연구의 분석틀 2



본 연구의 분석을 위한 로지스틱 회귀모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & \text{Logit } Y(\text{현직 의원의 당락 : 재당선} = 1, \text{낙선} = 0) \\ &= \alpha + \beta^1 \text{이전 선거에서의 득표율} + \beta^2 \text{법안발의개수} + \beta^3 \text{의회 출석률} + \\ &\beta^4 \text{선거경합도} + \beta^5 \text{선거 비용} + \beta^6 \text{집권 정당} + \beta^7 \text{나이} + \beta^8 \text{성별} + \beta^9 \\ &\text{학력} + \beta^{10} \text{경력} + \beta^{11} \text{소속 정당} + \varepsilon \end{aligned}$$

위의 로지스틱 회귀모형에서 본 연구의 종속 변수인 현직 의원의 당선과 낙선 여부는 0과 1의 값을 갖는데 현직 의원이 당선한 경우에는 1의 값을, 낙선한 경우에는 0의 값을 갖는다. 이하 독립변수들에 대한 조작화 방법은 아래와 같다.

<표 4> 변수의 조작적 정의 2

변수명			변수설명	자료출처
종속 변수	재당선여부	reel	제6회 선거에서의 재당선여부 (재당선=1, 낙선=0)	중앙선거관리위원회
	선거환경	comp cost pre	선거경합도 = 해당 선거구 내 입후보자 수 선거 비용 (원) 이전선거 득표율 (%)	중앙선거관리위원회
독립 변수	의정활동	move att	법안발의개수 (개) 의회 출석률 (%)	각 시·군 의회
	집권정당	gov	여야변수 (여당=1, 야당=0)	중앙선거관리위원회
	나이	age	후보자의 당시 나이	중앙선거관리위원회
통제 변수	성별	sex	후보자의 성별 (남=1, 여=0)	
	학력	edu	학력변수 (고졸미만=0, 고졸=1, 대졸=2, 대학원=3)	
	경력	care	직업변수 (공무원=0, 정치인=1, 자영업=2, 농림어업=3, 기타=4)	
	소속정당	part	정당변수 (새누리당=0, 새정연=1, 그 외 정당=2, 무소속=3)	

## 2. 연구 가설

가설 1 : 전체 후보자를 대상으로 기초의회의원 선거에서 어떤 요인이 후보자의 당선에 영향을 미치는지를 파악하기 위한 것이다. 여기에서는 현직요인, 선거요인, 정당요인이 독립변수로 취급되어 각 요인별 영향력의 유의성 여부를 검정하고자 한다. 특히 현직 여부가 당선 여부에 미치는 영향을 확인하는데 주안점을 두고 살펴본다. 법안발의건수나 출석률, 이전득표율과 같은 의정활동변수는 현직자만을 대상으로 한 변수임으로 제외되고 개인배경요인과 선거요인이 통제변수로 설정된다. 현직여부가 독립변수로서 종속변수인 당락에 미치는 영향을 살펴보게 된다.

연구 가설 1-1 : 현직후보일수록 기초의회의원 후보자의 당선 가능성 높아진다.

연구 가설 1-2 : 선거경합도가 낮을수록 기초의회의원 후보자의 당선 가능성은 높아진다.

연구 가설 1-3 : 선거비용을 많이 지출할수록 기초의회의원 후보자의 당선 가능성은 높아진다.

연구 가설 1-4 : 집권정당에 소속될수록 기초의회의원 후보자의 당선 가능성은 높아진다.

가설 2 : 전임 현직자만을 대상으로 현직자의 재당선에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 파악하는 것이다. 이 분석에서는 의정활동변수가 포함되어지고 개인배경요인과 선거요인도 모두 영향요인 변수로 설정되며, 현직자의 재선여부가 종속변수가 된다. 전체 독립변수 중 어떤 요인이 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 변수인지를 밝혀낸다.

연구 가설 2-1 : 이전 선거에서의 득표율이 높을수록 현직자의 재당선 가능성은 높아진다.

연구 가설 2-2 : 법안발의개수가 많을수록 현직자의 재당선 가능성은 높아진다.

연구 가설 2-3 : 의회출석률이 높을수록 현직자의 재당선 가능성은 높아진다.

연구 가설 2-4 : 선거경합도가 낮을수록 현직자의 재당선 가능성은 높아진다.

연구 가설 2-5 : 선거비용을 많이 지출할수록 현직자의 재당선 가능성이 높아진다.

연구 가설 2-6 : 집권정당에 소속될수록 현직자의 재당선 가능성은 높아진다.

## 제 2 절 자료 수집 방법

대상지역은 충청북도와 충청남도의 충청지역으로 한정하며 기간은 이번 제6대 동시지방선거의 후보자들을 전체 표본으로 하여 재선 여부를 알아본다. 대상지역을 충청북도와 충청남도의 충청지역으로 한정하는 이유는 대한민국의 특유의 정치문화인 지역주의 요인으로부터 상대적으로 자유로울 수 있기 때문이다. 과거 자민련이나 자유선진당과 같은 충청권을 기반으로 하는 정당이 존재하고 있었지만 현재는 지역 기반 정당이 존재하지 않고 있는 실정이다. 과거 지역 기반 정당이 존재하였다고는 하지만 충청지역은 영남지역이나 호남지역에 비해 지역주의의 색채가 덜었고 실제 지역 기반 정당은 충청 지역 전역을 아울렀다기 보다는 충남지역에 중점적으로 기반을 두고 있었다고 보는 것이 옳을 것이다. 특히 각종 선거 때마다 판세를 가름하는 캐스팅보트 역할을 했던 충청 지역이기에 연구의 중요성은 더 크다고 할 수 있다. 재선에 성공한 기초의회의원을 대상으로 인물에 대한 정보와 직전 선거와 이번 선거에서의 요인들, 지난 재임 기간 중에 다른 의원들과의 의정활동의 차이를 분석해 본다.

나이, 성별, 학력, 경력, 소속정당, 집권정당 등의 인물에 대한 정보와 선거경합도, 선거 비용, 이전 선거에서의 득표율 등의 선거 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 홈페이지에 나와 있는 데이터들을 참고하여 코딩한다. 법안발의개수, 의회출석률 등의 각 기초의회의원의 의정활동을 평가할 수 있는 지표들은 각 지역 의회와 시민단체에 문의하여 자료를 요청하여 코딩한다. 대상은 청주시, 충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 보은군으로 충청북도 내에 위치한 3개 시와 8개 군과 공주시, 천안시, 논산시, 계룡시, 보령시, 아산시, 서산시, 당진시, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 금산군, 부여군, 서천군의 충청남도의 8개 시와 7개 군으로 한다. 단, 충청북도의 청주시의 경우 2014년 7월부터 통합 청주시가 출범했으므로 과거 청주시와 청원군으로 분리되어 있던 것을 고려하여 각 선거구에 맞춰 분석하였다. 충청남도의 경우 연기군이 세종특별자치시의 출범에 따라 사라지게 되었다.



### 제 3 절 분석 방법

본 연구는 집합자료를 분석한 결과를 토대로 제6회 동시지방선거에 출마한 후보자들의 당선에 어떤 변수들이 얼마만큼 영향을 미쳤는지를 본 후, 현직 기초의회의원 후보자를 대상으로 의정활동이 재당선에 얼마만큼 영향을 미쳤는지를 로지스틱 회귀분석을 통하여 분석한다. 양 변수들 간의 상관분석 결과를 통한 타당성을 검증해낸 뒤, 독립변수들을 종합하여 종속변수와의 인과관계를 분석했을 때 현직 기초의원의 재당선에 어떤 변수가 중요하게 작용하였고, 그 영향력의 크기는 어떤지를 로지스틱 회귀분석을 통하여 검증할 것이다. 첫 번째 로지스틱 회귀분석을 통하여 전체 후보자의 당선과 낙선 여부를 종속변수로 하고, 앞의 4개의 독립변수와 종속변수와의 관련성을 검토한다. 이를 통해 현직효과의 존재 여부의 주안점을 맞추어 분석을 시도할 것이다. 두 번째 로지스틱 회귀분석을 통하여 현직자의 재선과 낙선 여부를 종속변수로 하고, 앞의 6개의 독립변수와 종속변수와의 관련성을 검토한다. 여기에서는 의정활동 요인의 영향에 초점을 두어 분석을 시도한다.

의도하였던 법안발의개수와 의회 출석률로 측정된 의정활동 요인이 유의미한 영향 관계가 관찰되었다면 그에 대한 자세한 설명을 덧붙여준다. 의정활동 요인 이외에 다른 변수들 역시 영향을 미쳤다면 의정활동 요인 이외의 영향 관계에 대한 추가적인 설명을 곁들인다. 의정활동 요인이 유의미한 영향 관계가 도출되어지지 않았다면 왜 그러한 의정활동 요인이 현직자의 재선에 영향을 미치지 않았는가에 대한 보충 연구를 수행한다. 일반 시민과 관련 단체 직원 혹은 전·현직 의원들을 대상으로 한 인터뷰 조사를 통해 보충 연구를 수행한다.

본 연구는 기초의회의원의 재선에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 대상 표본은 충청북도와 충청남도의 제 6회 지방선거 후보자와 제6회 지방선거에 출마한 현직 기초의회의원들을 대상으로 하는 것이며 제5회 동시지방선거에서의 현직자가 제6회 동시지방선거에서 재당선되었는지를 분석한다. 부호화 작업과 오류 검토 작업은 SPSS 18.0을 이용하였다.

## 제 4 장 분석 결과

### 제 1 절 기술 통계

#### 1. 빈도분석 및 기술통계

본격적인 분석에 앞서 각 변수별 기술통계량을 살펴보았다. 범주형 변수의 경우 빈도분석의 방법을 이용했고, 연속형 변수의 경우 기술통계를 사용하여 결과치를 산출해냈다. 성별, 학력, 경력, 연고지, 소속정당, 집권정당, 지역구 구분, 광역 구분, 현직 여부, 당락 여부는 범주형 변수들이기 때문에 빈도 분석의 방법을, 나이, 선거경합도, 선거비용, 이전득표율, 법안발의 개수, 출석률, 득표율은 연속형 변수들이기 때문에 기술통계로 결과를 분석했다.

<표 5> 빈도분석

변수	구분	빈도	퍼센트
성별	여성	53	9.1
	남성	530	90.9
학력	고졸미만	75	12.9
	고졸	189	32.4
	대졸	228	39.1
	대학원	91	15.6
경력	현직자	175	30.0
	정치인	62	10.6
	자영업	153	26.2
	농림어업	112	19.2
	기타	81	13.9
현직여부	비현직	408	70.0
	현직	175	30.0
소속정당	새누리당	242	41.5
	새정연	157	26.9
	그 외 정당	11	1.9
	무소속	173	29.7
집권정당	야당	341	58.5
	여당	242	41.5
연고지	불일치	313	53.7
	일치	270	46.3
광역구분	충남	322	55.2
	충북	261	44.8
당락여부	낙선	325	55.7
	당선	258	44.3
합계		583	100.0

전체 충청지역의 후보자의 성별 비율을 살펴보면 남성의 경우가 90%를 상회하는 절대 다수를 차지했던 것으로 나타났다. 90.9%를 기록한 남성의 경우 530명이었고, 여성은 9.1%로 53명만이 기초지방의회 선거 후보자로

출마했다. 비례 대표를 선정하는데 있어서 남녀 성별의 균형을 맞추기 위해서 여성 후보자를 적극적으로 선정하는 것이 이해가 되는 부분이다.

학력의 경우 고졸미만, 고졸, 대졸, 대학원 이상의 학력으로 네 가지로 구분하여 살펴보았다. 결과 대졸 이상이 전체 54.7%로 전반적인 고학력화 현상을 보여주고 있다. 고졸 미만은 전체 583명 중 75명으로 12.9%를 차지하였고, 고졸은 189명으로 32.4%, 대졸은 228명으로 39.1%, 대학원 이상은 91명으로 15.6%였다. 전체적으로 대졸의 비율이 가장 많은 것을 알 수 있다.

경력은 현직자, 정치인, 자영업, 농림어업, 기타의 다섯 가지 분류로 결과치를 산출하였다. 일반적인 분류와는 다소 차이가 있지만 지방선거에서 특히, 기초의회의원들의 출신 성분을 고려했을 때 합당한 분류라고 여겨 이와 같이 설정하였다. 전직 기초의회의원, 즉 현직자는 175명으로 가장 많은 30%를 차지하였다. 다음으로 자영업이 153명으로 26.2%를 차지했고, 농림어업이 112명으로 19.2%, 정치인이 62명으로 10.6%, 기타 81명으로 13.9%로 나타났다. 상대적으로 전문직이나 교육직, 회사원이 비율이 다른 선거에 비해 낮다는 것을 알 수 있다.

충청 지역의 경우 제5대 선거에서 선출된 기초의회의원이 제6대 선거에 출마한 인원이 175명인 것으로 나타났다. 총 583명의 후보자 중 30%의 비율을 차지하는 175명이 현직이고, 나머지 70%인 408명인 비현직인 것으로 드러났다. 예상보다 현직의 비율이 그리 높지 않다는 것을 알 수 있었다.

소속정당의 경우 새누리당이 242명으로 41.5%를 차지해 월등한 비율을 보였다. 그 다음으로 무소속이 173명으로 29.7%를 나타냈고, 새정치민주연합 26.9%, 그 외의 정당이 1.9%의 비율을 보이는 것으로 나타났다.

집권정당 여부의 경우 여당인 새누리당이 앞선 결과들과 마찬가지로 242명, 41.5%였고, 새정치민주연합, 그 외 정당, 무소속을 합친 야당의 경우 341명으로 58.5%를 보였다. 야당 비율이 더 높았지만 전체적으로 여당인 새누리당의 비율이 상당하다는 것을 알 수 있었다.

연고지는 혈통, 정분, 법률 따위로 관계나 인연이 맺어진 곳으로 출생지, 성장지, 거주지 따위가 있다. 이 조사에서는 출생지와 출신 고등학교의 정보가 제공되지 않아서 최종 출신 고등학교와 선거구와의 일치 여부를 살펴

보았다. 결과 일치가 270명, 46.3%, 불일치가 313명, 53.7%으로 비등한 결과가 나왔다.

광역구분의 경우 충청지역의 충청북도 지역과 충청남도 지역의 후보자 수가 어느 정도의 차이를 보이는가를 살펴보는 것이다. 상대적으로 인구가 많고 선출 인원이 많은 충남이 322명으로 261명의 충북보다 61명 많은 것으로 나타났다. 약 10%p 정도의 차이가 존재하고 있다.

175명의 현직 후보 중 재선된 비율은 65.9%로 114명인 것으로 나타났다. 낙선의 경우 34.1%로 61명이었다. 전체적으로 약 2/3정도의 현직 후보자가 다음 선거에서 재당선되는 것으로 나타난 것이다. 전체 후보자 중 당선자는 583명 중 258명으로 44.3%의 비율을 보였다. 경쟁률로 따지면 약 2.26대 1의 경쟁률을 뚫고 기초지방의회의원으로 당선되는 것이었다. 낙선자는 583명에서 258명을 제외한 325명으로 전체 후보자 중 55.7%가 낙선하는 것으로 나타났다.

<표 6> 광역 구분

광역 구분	지역	빈도	퍼센트
충남	계룡	14	2.4
	공주	21	3.6
	금산	18	3.1
	논산	24	4.1
	당진	20	3.4
	보령	26	4.5
	부여	16	2.7
	서산	27	4.6
	서천	17	2.9
	아산	30	5.1
	예산	21	3.6
	천안	36	6.2
	청양	19	3.3
	태안	17	2.9
	홍성	15	2.6
충북	괴산	21	3.6
	단양	16	2.7
	보은	18	3.1
	영동	19	3.3
	옥천	16	2.7
	음성	17	2.9
	제천	24	4.1
	증평	15	2.6
	진천	13	2.2
	청원	21	3.6
	청주	47	8.1
	충주	35	6.0
합계		583	100.0

지역구의 구분은 해당 지역구에서 어느 정도 수의 후보자가 출마했는가를 나타내는 것이다. 각 지역구는 인구의 정도에 비례하여 선출자 수가 산정되고 있다. 때문에 보통 선출되는 인원이 많을수록 후보자의 수도 많아지는 경향이 존재한다. 충북 지역의 경우 도청소재지가 위치한 청주가 47명으로 가장 많은 수의 후보자를 냈다. 다음으로 충북의 제 2의 도시인 충주의 후보자가 35명인 것으로 나타났다. 충남 지역의 경우 36명의 아산이 가장 많은 후보자를 냈고 30명의 아산이 그 뒤를 따랐다.

<표 7> 기술 통계

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
나이	583	26.00	77.00	54.07	7.48
선거경합도	583	3.00	12.00	6.38	2.17
선거비용	583	1	47.46	29.49	9.53
득표율	583	.76	53.55	17.49	10.27
이전득표율	175	.00	44.75	19.35	9.88
법안발의개수	175	.00	40.00	8.10	7.47
출석률	175	78.00	100.00	97.75	3.71

연속형변수의 경우 평균, 표준편차, 최소값, 최대값의 기술통계량을 산출했다. 충청지역 제6대 지방선거 기초지방의회의원의 나이의 경우 평균 54.07세인 것으로 나타났다. 표준편차는 7.48이고, 최연소자는 26세, 최연장자는 77세였다. 선거경합도의 경우 평균 6.38명이 한 선거구에서 경합을 벌이는 것으로 나타났다. 표준편차는 2.17이고, 가장 치열한 선거구의 경우 최대 12명의 후보가 출마하였고, 가장 경쟁률이 낮은 선거구의 경우 최소 3명의 후보가 출마하였다. 선거비용의 경우 평균 29.49백만원의 비용을 지출한 것으로 조사되었다. 표준편차는 9.53이었다. 가장 적은 비용을 지출한 후보자의 경우 1백만원을 지출했고, 가장 많은 비용을 지출한 후보자의 경우 47.46백만원의 선거비용을 지출한 것으로 드러났다. 현직 후보의 경우 이전 선거에서 평균 19.35%의 득표율로 선출된 것으로 드러났다. 표준편차는 9.88이었다. 가장 높은 득표율로 이전 선거에서 선출된 후보자는 44.75%의 지지를 받았으며 가장 낮은 득표율로 선출된 후보자는 비례대표들로서 0%의 지지를 받았던 것으로 분석되었다. 현직 후보자들의 활동기간 동안의 법안발의개수를 분석한 결과 평균 8.10건의 발의를 했던 것으로 나타났다. 7.47의 표준편차로 가장 많은 법안발의를 한 현직 후보자는 40개의 조례안을 발의했고, 가장 적은 법안발의를 한 현직 후보자는 0개의 조례안을 발의했다. 출석률의 경우 대부분의 현직 후보자가 높은 출석률을 기록



한 것으로 조사되었다. 평균 출석률은 97.75%로 거의 100%에 가까웠으며, 표준 편차는 3.71였다. 많은 수의 의원들이 최대 100%의 출석률을 보인 것으로 나타났고, 가장 적은 출석률을 기록한 의원의 경우 78%의 출석률을 보였다. 득표율은 이번 제6대 지방선거에서의 얻은 표의 비율을 나타낸 자료이다. 17.49%의 평균 득표율을 보였고, 표준편차는 10.27이었다. 가장 높은 득표율을 올린 후보자는 53.55%의 높은 지지율을 보였고, 가장 낮은 득표율은 0.76%로 저조하였다.

## 2. t검정 분석

t검정(t-test)은 연구자가 인식한 문제점이 ‘맞는가/맞지 않는가’, ‘영향이 있는가/영향이 없는가’, ‘차이가 있는가/차이가 없는가’ 등과 같은 표본들의 평균 차이를 비교하는 방법이다. t검정은 표본에서 조사된 자료의 평균을 기준으로 검정하며, 표본의 개수와 표본에 대한 측정 횟수에 따라 검정 방법을 세분화할 수 있다. t검정을 사용하려면 독립변수는 명목척도로, 종속변수는 등간척도나 비율척도로 구성되어 있어야 한다(노경섭, 2014).

여기에서는 유사하거나 대립되는 2개의 표본을 측정하여 비교, 분석하고, 비교한 평균값이 어떠한 의미를 가지는지 판단할 때 사용하는 독립표본 t검정의 방법을 사용한다. 각 변수별로 t검정을 실시하여 유의미한 값을 나타내주는 산출치만을 표시했다. 처음에는 현직이나 비현직이나 여부에 따라 선거경합도, 선거비용, 득표율, 당락여부를 살펴보고, 두 번째는 여당이나 야당이나 여부에 따라 선거경합도, 선거비용, 이전득표율, 법안발의개수, 출석률, 득표율, 당락여부를 알아보았다.

<표 8> t검정 분석 1

변수	현직여부	N	평균	표준편차	t	유의확률 (양쪽)
선거경합도	비현직	408	6.49	2.20	1.921	.056
	현직	175	6.13	2.08		
선거비용	비현직	408	27.99	9.89	-5.940	.000
	현직	175	32.97	7.61		
득표율	비현직	408	15.57	10.13	-7.488	.000
	현직	175	21.97	9.15		
당락여부	비현직	408	.35	.48	-6.910	.000
	현직	175	.65	.48		

전체 후보자 583명 중 현직자는 175명이고 비현직자는 408명이다. 현직 여부에 따른 선거경합도의 경우, 현직의 평균은 6.13명, 표준편차는 2.08로 나타났다. 비현직은 평균 6.49명, 표준편차는 2.20이다. 유의확률은 0.056으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 현직여부에 따라 선거경합도는 유의미한 차이를 발견해낼 수 없었다.

현직여부에 따른 선거비용의 경우, 현직은 평균 32.97백만원을 지출했고 표준편차는 7.61로 나타났다. 비현직은 평균 27.99백만원을 지출했고, 표준편차는 9.89였다. 0.000의 유의확률로 현직여부에 따라 선거비용은 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 현직자가 비현직자에 비해 선거비용을 더 많이 지출하는 것으로 밝혀졌다.

현직여부에 따른 득표율의 경우, 현직은 평균 21.97%의 득표율을 올렸고, 표준편차는 9.15였다. 비현직은 평균 15.57%의 득표율을 올렸고, 표준편차는 10.13이었다. 0.000의 유의확률로 현직여부에 따라 득표율에 유의미한 차이가 나타나는 것으로 분석결과 밝혀졌다. 현직자가 비현직자에 비해 높은 득표율을 보이는 것으로 나타났다.

현직여부에 따른 당락여부의 경우, 현직은 평균 65%의 당선율을 보였고, 표준편차는 0.48이었다. 비현직의 경우 평균 35%의 당선율을 보였으며, 표준편차는 역시 0.48이었다. 0.000의 유의확률로 현직여부에 따라 당락여부가 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 현직자가 비현직자에 비해 당선될 확률이 높은 것으로 분석 결과 밝혀졌다.

<표 9> t검정 분석 2

변수	집권정당	N	평균	표준편차	t	유의확률 (양쪽)
선거경합도	야당	341	6.58	2.19	2.613	.009
	여당	242	6.11	2.11		
선거비용	야당	341	27.72	10.13	-5.441	.000
	여당	242	31.97	8.01		
이전득표율	야당	88	20.56	10.81	1.637	.103
	여당	87	18.12	8.73		
법안발의개수	야당	88	6.53	4.63	-2.840	.005
	여당	87	9.68	9.28		
출석률	야당	88	97.08	4.28	-2.436	.016
	여당	87	98.43	2.88		
득표율	야당	341	14.18	9.08	-9.989	.000
	여당	242	22.15	10.05		
당락여부	야당	341	.3167	.4659	-7.600	.000
	여당	242	.6198	.4864		

전체 후보자 583명 중 여당에 소속된 후보자가 242명인 반면, 야당에 소속된 후보자는 341명이다. 집권정당인 여당에 소속되어 출마했을 때와 비 집권정당인 야당에 소속되어 출마했을 때 선거경합도, 선거비용, 이전득표율, 법안발의개수, 출석률, 득표율, 당락여부를 분석하였다. 집권정당에 따른 선거경합도의 경우, 여당은 평균 6.11명이 출마하였고 표준편차는 2.11이었다. 야당은 평균 6.58명이 출마하였고, 표준편차는 2.19였다. 0.009의 유의확률을 보여 유의미한 차이가 존재하는 것으로 밝혀져 집권정당에 따라 선거경합도에 차이를 보이는 것으로 나타났다. 여당일수록 적은 수의 후보자와 경쟁을 벌였고, 야당일수록 많은 수의 후보자와 경쟁을 벌였던 것으로

로 분석 결과 밝혀졌다.

집권정당에 따른 선거비용의 차이의 경우도 유의미한 차이가 존재하고 있었다. 여당 소속 후보자들은 평균 31.97백만원의 선거비용을 지출했으면 표준편차는 8.01이었다. 반면 야당 소속 후보자들의 경우 27.72백만원의 선거비용을 지출했고, 10.13의 표준편차를 보였다. 0.000의 유의확률을 보이는바 여당 후보자일수록 야당 후보자보다 많은 선거비용을 지출하는 것으로 드러났다.

집권정당에 따른 이전 득표율의 경우, 유의미한 차이가 존재한다고 볼 수 없었다. 현직 후보자 175명 중, 87명을 차지한 여당 소속 후보자들은 평균 18.12%의 득표율을 보였고, 표준편차는 8.73으로 나타났다. 반면 88명의 야당 소속 후보자들은 평균 20.56%의 득표율을 보였고, 10.81의 표준편차를 기록했다. 0.103의 유의확률을 나타내는바 집권정당에 따른 이전 득표율의 차이는 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

집권정당에 따른 법안 발의 개수의 경우에는 유의미한 차이가 나타났다. 전체 175명 중, 87명의 여당 의원들은 평균 9.68개의 조례안을 발의했고, 표준편차는 9.28이었다. 반면 88명의 야당 의원들의 평균 조례안 발의 건수는 6.53건에 그쳤으며, 표준편차는 4.63이었다. 0.005의 유의확률을 보인바, 유의미한 차이가 존재한다고 분석되어질 수 있었다. 야당 의원들에 비해서 여당 의원들이 더 많은 법안을 발의한 것으로 드러났다.

현직자 175명의 여당, 야당 여부에 따른 출석률 역시 유의미한 차이를 보였다. 87명의 여당 의원들의 평균 출석률은 98.43%였고, 표준편차는 2.88이었다. 88명의 야당 의원들의 경우 평균 출석률은 97.08%였고, 표준편차는 4.28이었다. 0.016의 유의확률을 보여서 유의미한 차이가 존재하는 것으로 분석되어졌다. 야당 의원들에 비해서 여당 의원들이 더 높은 출석률을 보였다.

집권정당에 따른 득표율의 경우, 242명의 여당 의원들의 평균 득표율은 22.15%였고, 표준 편차는 10.05였다. 341명의 야당 의원들은 평균 득표율이 14.18%였고, 표준편차는 9.08이었다. 0.000의 유의수준을 보여 집권정당에 따른 득표율에 유의미한 차이가 보이는 것으로 분석되었다. 여당 후보자들이 야당 후보자들보다 더 높은 득표율을 보이는 것으로 나타났다.

집권정당에 따른 당락여부 역시 유의미한 결과를 보였다. 242명의 여당 의원들의 평균 당선 비율은 61.98%였고, 표준편차는 0.4864였다. 반면, 야당 의원들의 평균 당선 비율은 31.67%로 여당의 절반 수준에 머물렀고, 표준편차는 0.4659였다. 유의수준이 0.000으로 유의미한 차이를 보였다. 여당 후보자들이 야당 후보자보다 당선 확률이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

### 3. 분산분석(F검정분석)

앞서 표본이 1개 혹은 2개인 경우의 평균 차이에 대한 검증은 t검정을 사용했다. 그러나 표본이 3개 이상일 때, 이때의 평균값을 비교하여 통계적 유의성을 확인할 경우에는 분산분석을 사용한다.

분산분석을 ANOVA(analysis of variance)라고 한다. t검정과 마찬가지로 독립변수는 명목척도로, 종속변수는 등간척도 혹은 비율척도로 구성되어야 한다(노경섭, 2014).

여기에서는 3개 이상의 표본에 대하여 독립변수가 1개인 경우 집단 간 종속변수의 평균 차이를 비교하는 분석 방법인 일원분산분석(One-way ANOVA)를 사용한다. 독립변수는 새누리당, 새정치민주연합, 그 외 정당, 무소속의 4개의 범주로 구분된 소속정당이고 종속변수는 나이, 선거경합도, 선거비용, 이전 득표율, 법안발의개수, 출석률, 득표율, 당락여부이다. 각 소속정당에 따라서 나이, 선거경합도, 선거비용, 이전 득표율, 법안발의개수, 출석률, 득표율, 당락여부가 어떠한 차이를 보이는지를 살펴보는데 본 검정의 주안점이 있다.



<표 10> 분산분석(F검정분석)

변수	소속 정당	N	평균	표준편차	F	유의 확률	사후검정
나 이	새누리당(a)	242	54.75	7.18	13.742	.000	c<a,b,d
	새정연(b)	157	52.38	6.71			
	그 외 정당(c)	11	43.09	7.34			
	무소속(d)	173	55.34	7.78			
선 거 경 험 도	새누리당(a)	242	6.11	2.11	8.012	.000	-
	새정연(b)	157	6.11	1.98			
	그 외 정당(c)	11	5.91	1.14			
	무소속(d)	173	7.05	2.32			
선 거 비 용	새누리당(a)	242	31.97	8.01	45.251	.000	c<d<a,b
	새정연(b)	157	32.64	7.86			
	그 외 정당(c)	11	17.35	10.28			
	무소속(d)	173	23.92	9.85			
이 전 득 표 율	새누리당(a)	87	18.12	8.73	1.852	.140	-
	새정연(b)	63	20.01	11.65			
	그 외 정당(c)	2	12.12	.62			
	무소속(d)	23	22.79	8.19			
법 안 발 의 개 수	새누리당	87	9.68	9.28	3.138	.027	-
	새정연	63	6.95	4.66			
	그 외 정당	2	9.50	.71			
	무소속	23	5.13	4.51			
출 석 률	새누리당	87	98.43	2.88	3.848	.011	-
	새정연	63	97.49	3.76			
	그 외 정당	2	100.00	.00			
	무소속	23	95.70	5.43			
득 표 율	새누리당	242	22.15	10.05	75.573	.000	c,d<a,b
	새정연	157	19.49	8.48			
	그 외 정당	11	6.92	4.69			
	무소속	173	9.83	6.95			
당 락 여 부	새누리당	242	.62	.49	49.617	.000	c,d<a,b
	새정연	157	.55	.50			
	그 외 정당	11	.09	.30			
	무소속	173	.12	.32			

먼저 나이를 살펴보면, 242명의 새누리당 후보자들의 평균 나이는 54.75세이고, 표준편차는 7.18이다. 157명의 새정치민주연합 후보자들의 평균 나이는 52.38세이고, 표준편차는 6.71이며, 11명의 그 외의 정당 후보자들의 평균 나이는 43.09세이고, 표준편차는 7.34이다. 173명의 무소속 후보자들의 평균 나이는 55.34세이고, 표준편차는 7.78이다. 0.000의 유의확률로 유의미한 차이를 보여서 주요 정당에 소속되지 않은 후보자들이 상대적으로 주요 정당 후보자들과 무소속 후보자에 비해서 나이가 적은 것으로 나타났다.

선거경합도의 경우, 242명의 새누리당 후보자들의 평균 선거경합도는 6.11명이고, 표준편차는 2.11였다. 157명의 새정치민주연합 역시 새누리당과 마찬가지로 평균 선거경합도는 6.11명으로 동일했으며, 표준편차는 1.98이었다. 11명의 그 외의 정당 소속 후보자들은 평균 5.91명의 선거경합도를 보였으며, 표준편차는 1.14였다. 무소속의 경우 173명의 평균 선거경합도는 7.05명이었고, 표준편차는 2.32였다. 이 선거경합도의 분석 결과는 0.000의 유의확률을 보인 바 유의미한 결과라고 분석될 수 있다.

242명의 새누리당 소속 후보자들의 평균 선거비용은 31.97백만원이었고 8.01의 표준편차를 보였다. 새정치민주연합 157명의 후보자들의 평균 선거비용은 32.64백만원으로 새누리당 소속 후보자들보다 근소하게 많았고, 표준편차는 7.86이었다. 두 주요 정당 이외의 정당에 소속된 11명의 후보자는 가장 낮은 17.35백만원의 평균 선거 비용을 지출하였고, 표준편차는 10.28이었다. 무소속 후보자 173명의 평균 선거비용은 23.92백만원이었고, 표준편차는 9.85였다. 이 결과는 0.000의 유의 확률을 보여 유의미한 결과라고 판단내릴 수 있었다. 주요정당의 후보자들이 제3의 정당과 무소속 후보자들보다 많은 선거비용을 지출했고, 제3의 정당보다는 무소속 후보자들이 선거비용을 더 지출한 것으로 나타났다.

이전 득표율은 선거에 출마한 175명의 현직 후보자들을 대상으로 분석되어졌다. 새누리당 소속 후보자 87명은 평균 18.12%의 득표율을 보였고, 표준 편차는 8.73으로 나타났다. 63명의 새정치민주연합 후보자들은 평균 20.01%의 득표율을 보였고, 표준 편차는 11.65였다. 그 외의 정당 후보자 2명은 평균 12.12%의 득표율을 보였으며 표준편차는 0.62였다. 무소속의

경우 23명으로 평균 22.79%의 득표율과 8.19의 표준편차를 보였다. 하지만 이 결과들은 유의 확률 0.140으로 유의미한 결과라고 볼 수 없다.

87명 새누리당 현직 후보자들의 평균 법안발의 건수는 9.68건이었고, 표준편차는 9.28이었다. 새정치민주연합의 63명 현직 후보자들의 평균 발의 건수는 6.95건이었고, 표준편차는 4.66인 것으로 나왔다. 그 외의 정당 소속 2명의 평균 발의 건수는 9.50건이었고, 표준편차는 0.71이었다. 23명의 무소속 현직 후보자들의 평균 발의 건수는 8.10건이고, 표준편차는 7.47인 것으로 나타났다. 이 결과는 유의 확률이 0.027로  $p < 0.05$ 에서 유의한 것으로 나타나 유의미한 차이가 존재하는 것으로 밝혀졌다.

새누리당 현직 후보자들의 평균 출석률은 98.43%였고, 표준편차는 2.88이었다. 새정치민주연합 현직 후보자들의 평균 출석률은 97.49%였고, 표준편차는 3.76이었다. 비주요정당 현직 후보자들의 평균 출석률은 100%를 보였으며, 표준편차는 0이었다. 무소속 현직 후보자들의 경우 95.70%의 평균 출석률을 나타냈고, 5.43의 표준편차를 보였다. 출석률 분석 결과는 0.011의 유의확률을 보여 유의미한 결과인 것으로 나타났다.

득표율은 583명 전체 선거 출마자들을 대상으로 분석했다. 242명의 새누리당 소속 후보자들의 평균 득표율은 22.15%로 가장 높은 수치를 나타냈고, 표준편차는 10.05였다. 새정치민주연합 157명의 후보자들의 평균 득표율은 19.49%로 그 뒤를 이었으며, 8.48의 표준편차를 보였다. 그 외의 정당 소속 11명의 후보자들의 평균 득표율은 6.92%로 가장 저조했으며, 4.69의 표준편차를 나타냈다. 무소속 173명의 후보자들은 평균 9.83의 득표율과 6.95의 표준편차를 보였다. 이 결과는 유의확률 0.000을 나타내어 유의미한 결과라는 것을 알 수 있다.

당락여부의 경우, 새누리당 242명의 후보자 중에서 62%가 당선되어 가장 높은 당선율을 기록하였고, 표준편차는 0.49였다. 그 다음으로 새정치민주연합 157명의 후보자들은 55%가 당선되어 그 뒤를 이었으며, 0.50의 표준편차를 보였다. 그 외의 정당과 무소속의 경우는 각각 9%의 당선율과 0.30의 표준편차, 12%의 당선율과 0.32의 표준편차를 보여 저조한 수준을 보였다. 이 결과는 0.000의 유의 확률을 보여 유의미한 결과라는 것을 보여주었다.

#### 4. 상관분석

연관성분석은 변수들이 서로 독립적(연관성=0)인지, 아니면 어떠한 연관이 있어서 영향을 주고받는지( $0 < \text{연관성} \leq 1$ )를 알기 위한 분석 방법이다. 피어슨(Pearson)상관분석은 변수 간의 인과성을 확인하는 회귀분석까지의 진행 과정에서 실시되는 분석 방법이다. 일반적으로 ‘상관분석’이라 하면 기타 변수의 개입이 없는 피어슨 상관분석을 지칭한다(노경섭, 2014).

본 분석에서는 나이, 집권정당, 선거경합도, 선거비용, 득표율, 이전득표율, 법안발의개수, 출석률과 함께 현직여부를 포함시켰다. 상관분석은 583명 전체 후보자를 대상으로, 175명 현직자를 대상으로 두 번에 걸쳐 실시했다.

<표 11> 상관분석 1

(N=583)

	변수명	1	2	3	4	5	6
1	나이	1					
2	집권정당	.077	1				
3	선거경합도	.077	-.107**	1			
4	선거비용	-.061	.220**	-.166**	1		
5	득표율	.005	.383**	-.526**	.440**	1	
6	현직여부	.092*	.109**	-.078	.239**	.286**	1

\*,  $P < 0.05$  , \*\*,  $P < 0.01$

전체후보자(N=583)를 대상으로 한 상관분석 1의 결과에서는 먼저, 집권 정당과 선거경합도 간에 부의 상관관계( $r=-.107$ , 유의수준)가 있는 것으로 나타났다. 반면 집권정당과 선거비용은 정의 상관관계( $r=.220$ , 유의수준), 집권정당과 득표율도 정의 상관관계( $r=.383$ , 유의수준), 그리고 집권정당과 현직여부 역시 정의 상관관계( $r=.109$ , 유의수준)가 있는 것을 보였다. 반면, 선거경합도와 선거비용은 부의 상관관계( $r=-.166$ , 유의수준), 선거경합도와 득표율도 부의 상관관계( $r=-.526$ , 유의수준), 그리고 선거경합도와 현직여부 역시 부의 상관관계( $r=-.078$ , 유의수준)가 나타났다. 특히 선거경합도와 득표율 간에 부의 상관관계가 뚜렷하게 나타나는 것을 살펴볼 수 있었다. 선거비용과 득표율 사이에는 정의 상관관계( $r=.440$ , 유의수준), 선거비용과 현직여부 간에는 정의 상관관계( $r=.239$ , 유의수준)가 밝혀졌으며, 특히 선거비용과 득표율 간에는 높은 상관관계의 정도를 보였다. 득표율 역시 현직여부와 정의 상관관계( $r=.286$ , 유의수준)를 보였다.

<표 12> 상관분석 2

(N=175)

	변수명	1	2	3	4	5	6	7	8
1	나이	1							
2	집권정당	.150*	1						
3	선거경합도	.147	.056	1					
4	선거비용	-.232**	.013	-.101	1				
5	이전득표율	.057	-.124	-.334**	-.003	1			
6	법안발의개수	-.066	.211**	.196**	-.089	-.199**	1		
7	출석률	.051	.182*	-.015	-.030	-.015	.010	1	
8	득표율	-.121	.174*	-.547**	.223**	.280**	-.055	.111	1

\*, P<0.05 , \*\*, P<0.01

현직자(N=175)만을 대상으로 한 상관분석 2의 결과에서는 먼저, 나이와 선거비용 간에는 부의 상관관계( $r=-.232$ , 유의수준)를 나타냈다. 집권정당은 법안발의개수와 정의 상관관계( $r=.211$ , 유의수준)를 보였으며, 선거경합도는 이전득표율과 높은 부의 상관관계( $r=-.334$ , 유의수준)를, 그리고 선거경합도와 득표율 사이에도 역시 높은 부의 상관관계( $r=-.547$ , 유의수준)를 보이는 것으로 나타났다. 선거경합도와 법안발의개수는 정의 상관관계( $r=.196$ , 유의수준)를 보였다. 선거비용은 득표율과 정의 상관관계( $r=.223$ , 유의수준)를 나타냈으며, 이전득표율은 법안발의개수와 부의 상관관계( $r=-.199$ , 유의수준)를 나타냈다. 한편 이전득표율은 득표율과 정의 상관관계( $r=.280$ , 유의수준)를 보였다.

## 제 2 절 분석 결과

로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)은 독립변수가 명목척도, 서열척도, 등간척도, 비율척도로 구성되어 있고, 종속변수가 명목척도 혹은 서열척도로 구성된 경우에 사용하는 분석 방법이다. 로지스틱 회귀분석은 독립변수가 선형임을 이용하여 사건의 발생 가능성을 예측하는 분석 방법으로, 일반 회귀분석과 유사하지만 종속변수에 쓰이는 척도가 다르다는 차이가 있다. 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 명목척도와 서열척도로 이루어진 범주형 데이터 모델링(CATMOD : categorical data modeling)의 한 종류로, 종속변수의 변수값이 이항계수인 0과 1인 경우에 사용된다(노경섭, 2014).

이 연구에서는 종속변수인 명목척도가 2개인 이분형 로지스틱 회귀분석을 사용하여 분석하였다.



## 1. 가설 1의 검정

로지스틱 회귀분석을 통하여 제6대 지방선거에서 충청지역에 출마한 538명의 후보자를 대상으로, 후보자의 당선에 영향을 주는 변수가 무엇이고, 어떤 변수가 얼마나 영향을 주었는지를 분석한다.

<표 13> 제6대 지방선거 출마 의원의 당선 여부에 대한 로지스틱 회귀분석<sup>6)</sup>

변수	B	S.E.	Wals	자유도	유의확률	Exp(B) <sup>7)</sup>
성별	.094	.341	.076	1	.782	1.099
나이	-.004	.014	.070	1	.791	.996
학력			5.363	3	.147	
학력(1)	-.211	.389	.293	1	.588	.810
학력(2)	.410	.303	1.835	1	.175	1.507
학력(3)	.392	.288	1.853	1	.173	1.481
집권정당	1.054	.194	29.465	1	.000	2.868
선거경합도	-.057	.046	1.574	1	.210	.944
선거비용	.000	.000	40.470	1	.000	1.000
현직여부	.986	.211	21.741	1	.000	2.679
상수항	-3.145	1.003	9.826	1	.002	.043
카이제곱	151.154 (df=9), p=0.000					
-2LL	649.338					
N	583					

$\log(\text{당락여부}) = -3.145 + 0.094(\text{성별}) - 0.004(\text{나이}) - 0.211(\text{학력}(1)) + 0.410(\text{학력}(2)) + 0.392(\text{학력}(3)) + 1.054(\text{집권정당}) - 0.057(\text{선거경합도}) + 0.000(\text{선거비용}) + 0.986(\text{현직여부})$

6) 로지스틱 회귀분석 시 변수입력방법으로 진입(Enter)을 선택하였으며, Wald 검정통계량의 확률을 기초로 독립변수의 유의성을 검정하였다. Wald는 기울기나 절편, 즉 회귀계수(B)와 상수를 각각의 표준오차(S.E.)로 나눈 값을 제공한 값(B/S.E.)<sup>2</sup>이다.

7) Exp(B)는 eB를 의미하는데, 이 값은 다른 변수를 통제하고 해당 독립변수의 값을 1만큼 증가시킬 경우 낙선할 확률보다 당선될 확률이 몇 배인가를 나타낸다.

표에서 보는 바와 같이 제6대 지방선거 충청지역 후보자들을 종합하여 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과 카이제곱(chi-square)<sup>8)</sup>값이  $p < .05$ 에서 통계적으로 유의미하게 나타나 회귀모형이 적합한 것으로 나타났다. 모형의  $-2LL$  값은 649.338로 상수항으로 구성된 800.492보다 작게 나타나 독립변수들이 포함됨으로써 모형의 적합도가 더 높아졌음을 알 수 있다.

B의 부호가 +이면 변수값이 클수록 내부값이 1인 집단(당선)에 속할 가능성이 크고, 부호가 -이면 변수값이 클수록 내부값이 0인 집단(낙선)에 속할 가능성이 크므로, 성별이 남자이고, 대졸학력 혹은 대학원 이상 학력을 가졌으며 집권정당에 속한 현직후보자일수록 당선에 속할 가능성이 크고 나이가 적고, 고졸 학력에 선거경합도가 높을수록 반대로 낙선에 속할 가능성이 크다.

또한  $\text{Exp}(B)$ 는 변수값의 1 증가에 따른 “내부값 0집단(낙선)에 속할 확률”에 대한 “내부값 1집단(당선)에 속할 확률”의 비율을 가리킨다. 따라서  $\text{Exp}(B)$ 가 1보다 크면 변수 값이 증가할수록 내부값 1집단(당선)에 속할 가능성이 높다. 성별, 대졸학력, 대학원 이상 학력, 집권 정당, 현직 여부 등의 값이 증가할수록 당선의 확률이 높아진다는 것을 알 수 있다.

성별의 경우 회귀계수(B)가 0.094로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(당선)에 속할 가능성이 크다. 하지만 굉장히 절대값이 작으므로 영향력은 매우 낮은 것을 알 수 있다.  $\text{Exp}(B)$ 는 1.099로 1보다 크므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높다. 따라서 성별의 경우 값이 증가할수록 당선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.782로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 의원의 당선 여부에 성별이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

---

8) 로지스틱 회귀분석시 카이제곱값은 일반 회귀분석에서의 F값과 같이 ‘독립변수들의 계수가 0’, 즉 ‘독립변수들이 종속변수를 설명·예측하는데 유용하지 않다’라는 귀무가설을 검정하여 모형의 적합성을 분석하는 통계량이다.

나이의 경우 회귀계수(B)가 -0.004로 음의 값을 나타내기 때문에 내부값이 0인 집단(낙선)에 속할 가능성이 크다. 절대값 역시 작으므로 영향력은 매우 낮은 것을 알 수 있다. Exp(B)는 0.996으로 1보다 작으므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높지 않다. 따라서 나이가 증가할수록 당선 가능성이 높아진다고 할 수 없다. 유의확률 역시 0.791로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 의원의 당선 여부에 나이가 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

학력(1)의 경우 회귀계수(B)가 -0.211로 음의 값을 나타내기 때문에 내부값이 0인 집단(낙선)에 속할 가능성이 크다. Exp(B)는 0.810으로 1보다 작으므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높지 않다. 따라서 학력(1)이 증가할수록 당선 가능성이 높아진다고 할 수 없다. 유의확률 역시 0.588로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 의원의 당선 여부에 학력(1)이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

학력(2)의 경우 회귀계수(B)가 0.410으로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(당선)에 속할 가능성이 크다. Exp(B)는 1.507로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높다. 따라서 학력(2)가 증가할수록 당선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.175로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마의원의 당선 여부에 학력(2)가 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

학력(3)의 경우 회귀계수(B)가 0.392로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(당선)에 속할 가능성이 크다. Exp(B)는 1.481로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높다. 따라서 학력(3)이 증가할수록 당선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.173으로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로

나타나 제6대 지방선거 출마의원의 당선 여부에 학력(3)이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

집권정당의 경우 회귀계수(B)가 1.054로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(당선)에 속할 가능성이 크다. 또한 회귀계수의 절대값이 상당하기 때문에 큰 영향력의 정도를 보인다고 할 수 있다.  $\text{Exp}(B)$ 는 2.868로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높다. 절대값 역시 상당하기 때문에 큰 영향력의 정도를 보인다고 할 수 있다. 유의확률은 0.000으로 통계적으로 유의한 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마의원의 당선 여부에 집권정당이 미치는 영향은 유의미한 것으로 밝혀졌다.

선거경합도의 경우 회귀계수(B)가 -0.057로 음의 값을 나타내기 때문에 내부값이 0인 집단(낙선)에 속할 가능성이 크다. 하지만 굉장히 절대값이 작으므로 영향력은 매우 낮은 것을 알 수 있다.  $\text{Exp}(B)$ 는 0.944로 1보다 작으므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성은 높지 않다. 유의확률 역시 0.210으로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마의원의 당선 여부에 선거경합도가 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

선거비용의 경우 회귀계수(B)가 0.000로 0의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인집단(당선)과 0인 집단(낙선)에 속할 가능성이 중립적이다.  $\text{Exp}(B)$ 는 1.000으로 1과 같으므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성은 높다. 따라서 선거비용의 경우 값이 증가할수록 당선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 유의확률 역시 0.000으로 통계적으로 유의한 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마의원의 당선 여부에 선거비용이 미치는 영향은 유의미한 것으로 밝혀졌다.

현직여부의 경우 회귀계수(B)가 0.986으로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(당선)에 속할 가능성이 크다. 또한 회귀계수의 절대값이

상당하기 때문에 큰 영향력의 정도를 보인다고 할 수 있다.  $\text{Exp}(B)$ 는 2.679로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(당선)에 속할 가능성이 높다. 절대값 역시 상당하기 때문에 큰 영향력의 정도를 보인다고 할 수 있다. 유의확률은 0.000으로 통계적으로 유의한 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마의원의 당선 여부에 현직여부가 미치는 영향은 유의미한 것으로 밝혀졌다.

로지스틱 회귀분석 결과 제6대 지방선거 충청지역에서 출마한 538명의 후보자의 당선에 영향을 미친 변수들의 B값의 크기(영향력)에 따라 순서대로 살펴보면, 집권정당, 현직여부, 선거비용으로 나타났다. 이들은 모두 유의수준  $p=0.01$ 에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 제6대 지방선거 충청지역의 경우 집권정당에서 선거비용을 많이 사용한 현직의 후보자가 당선의 가능성이 높게 나타났다.

## 2. 가설 2의 검정

이번에는 로지스틱 회귀분석을 통하여 제6대 지방선거에서 충청지역에 출마한 현직자 175명을 대상으로, 현직자의 재선에 영향을 주는 변수는 무엇이고, 어떤 변수가 얼마나 영향을 주었는지 분석한다. 가설 1의 검정의 경우 전체 후보자를 대상으로 현직 효과의 여부를 파악하려고 검정을 수행했으면 가설 2의 검정의 경우 현직자를 대상으로 어떤 변수들이 현직자의 재선에 영향을 미치는가에 대하여 파악하기 위하여 검정을 시도했다.

<표 14> 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 대한 로지스틱 회귀분석

변수	B	S.E.	Wals	자유도	유의확률	Exp(B)
성별	-.563	.599	.882	1	.348	.569
나이	.020	.027	.518	1	.472	.981
학력			5.837	3	.120	
학력(1)	.375	.653	.329	1	.566	1.454
학력(2)	1.264	.570	4.915	1	.027	3.539
학력(3)	.781	.482	2.619	1	.106	2.183
집권정당	.827	.370	5.000	1	.025	2.286
선거경합도	-.122	.091	1.782	1	.182	.885
선거비용	.000	.000	5.806	1	.016	1.000
이전득표율	.017	.022	.606	1	.436	1.017
법안발의개수	.015	.025	.327	1	.568	1.015
출석률	-.011	.047	.051	1	.821	.989
상수항	-6.246	4.964	.015	1	.902	1.838
카이제곱	20.007 (df=11), p=0.045					
-2LL	206.288					
N	175					

$\log(\text{재선여부}) = -6.246 - 0.563(\text{성별}) + 0.020(\text{나이}) + 0.375(\text{학력}(1)) + 1.264(\text{학력}(2)) + 0.781(\text{학력}(3)) + 0.827(\text{집권정당}) - 0.122(\text{선거경합도}) + 0.000(\text{선거비용}) + 0.017(\text{이전득표율}) + 0.015(\text{법안발의개수}) - 0.011(\text{출석률})$

표에서 보는 바와 같이 제6대 지방선거 충청지역 현직자들을 종합하여 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과 카이제곱(chi-square)값이 유의수준  $p < .05$ 에서 통계적으로 유의미하게 나타나 회귀모형이 적합한 것으로 나타났다. 모형의  $-2LL$  값은 206.288로 상수항으로 구성된 226.295보다 작게 나타나 독립변수들이 포함됨으로써 모형의 적합도가 더 높아졌음을 알 수 있다.

B의 부호가 +이면 변수값이 클수록 내부값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크고, 부호가 -이면 변수값이 클수록 내부값 0인 집단(재선 실패)에 속할 가능성이 크므로, 나이가 많고 학력과 무관하게 집권 정당에 소속된 후보자일수록 재선 성공에 속할 가능성이 크고, 성별이 여성이고 선거 경합도가 높을수록 재선 실패에 속할 가능성이 크다.

또한  $\text{Exp}(B)$ 는 변수값의 1 증가에 따른 “내부값 0집단(재선 실패)에 속할 확률”에 대한 “내부값 1집단(재선 성공)에 속할 확률”의 비율을 가리킨다. 따라서  $\text{Exp}(B)$ 가 1보다 크면 변수 값이 증가할수록 내부값 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 높다. 학력과 무관하게 집권정당에 속할수록 재선 성공의 확률이 높다는 것을 알 수 있다.

성별의 경우 회귀계수(B)가  $-0.563$ 으로 음의 값을 나타내기 때문에 내부값이 0인 집단(재선 실패)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는  $0.569$ 로 1보다 작으므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 낮다. 따라서 성별의 경우 값이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 없다. 유의확률 역시  $0.348$ 로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 성별이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

나이의 경우 회귀계수(B)가  $0.020$ 으로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는  $0.981$ 로 1보다 작

으므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 낮다. 따라서 나이의 경우 값이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 없다. 유의확률 역시 0.472로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 나이가 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

학력(1)의 경우 회귀계수(B)가 0.375로 양의 값을 나타내기 때문에 내부 값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 1.454로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다. 따라서 학력(1)이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.566으로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 학력(1)이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

학력(2)의 경우 회귀계수(B)가 1.264로 양의 값을 나타내기 때문에 내부 값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다. 또한 회귀계수의 절대값이 상당히 크기 때문에 큰 영향력의 정도를 보인다고 할 수 있다.  $\text{Exp}(B)$ 는 3.539로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 높다. 절대값 역시 상당히 크기 때문에 큰 영향력의 정도를 보인다고 할 수 있다. 유의확률은 0.027으로  $p < .05$ 에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 학력(2)이 미치는 영향은 유의미한 것으로 밝혀졌다.

학력(3)의 경우 회귀계수(B)가 0.781로 양의 값을 나타내기 때문에 내부 값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 2.183으로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다. 따라서 학력(3)이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.106으로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 학력(3)이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.



집권정당의 경우 회귀계수(B)가 0.827로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 2.286으로 1보다 크므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 높다. 따라서 집권정당에 속할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 유의확률은 0.025로  $p < .05$ 에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 집권정당이 미치는 영향은 유의미한 것으로 밝혀졌다.

선거경합도의 경우 회귀계수(B)가 -0.122로 음의 값을 나타내기 때문에 내부값이 0인 집단(재선 실패)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 0.885로 1보다 작으므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 낮다. 따라서 선거경합도의 경우 값이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 없다. 유의확률 역시 0.182로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 선거경합도가 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

선거비용의 경우 회귀계수(B)가 0.000로 0의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(재선 성공)과 0인 집단(재선 실패)에 속할 가능성이 중립적이다.  $\text{Exp}(B)$ 는 1.000으로 1과 같으므로 변수값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성은 높다. 따라서 선거비용의 경우 값이 증가할수록 재선 성공 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 유의확률은 0.016으로  $P < .05$ 에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 선거비용이 미치는 영향은 유의미한 것으로 밝혀졌다.

이전득표율의 경우 회귀계수(B)가 0.017로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 1.017로 1보다 크므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 높다. 따라서 이전득표율의 경우 값이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.436로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으

로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 이전득표율이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

법안발의개수의 경우 회귀계수(B)가 0.015로 양의 값을 나타내기 때문에 내부값이 1인 집단(재선 성공)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 1.015로 1보다 크므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 높다. 따라서 법안발의개수의 경우 값이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 하지만 유의확률이 0.568로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 법안발의개수가 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

출석률의 경우 회귀계수(B)가 -0.011로 음의 값을 나타내기 때문에 내부값이 0인 집단(재선 실패)에 속할 가능성이 크다.  $\text{Exp}(B)$ 는 0.989로 1보다 작으므로 변수 값이 증가할수록 내부값이 1집단(재선 성공)에 속할 가능성이 낮다. 따라서 출석률의 경우 값이 증가할수록 재선 가능성이 높아진다고 할 수 없다. 유의확률 역시 0.821로  $P < .05$ ,  $P = .01$ 에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 제6대 지방선거 출마 현직자 재선 여부에 출석률이 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

로지스틱 회귀분석 결과 제6대 지방선거 충청지역에서 출마한 175명의 후보자의 당선에 영향을 미친 변수들의 B값의 크기(영향력)에 따라 순서대로 살펴보면 대졸학력, 집권정당, 선거비용으로 나타났다. 이들은 모두 유의수준  $p = 0.01$ 에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이 변수들 중 B값의 절대값의 크기에 따라 대졸학력이 집권정당과 선거비용보다 재당선을 결정짓는 데 더 많은 영향력을 행사한다고 할 수 있다. 즉, 제6대 지방선거 충청지역의 경우 대졸학력을 가진 집권정당의 후보가 선거비용을 많이 지출할수록 재선의 가능성이 높게 나타났다.

로지스틱 회귀분석을 통하여 의정활동이 현직자의 재선에 미치는 영향을 살펴보려고 했으나 유의미한 결론이 도출되지 않았다. 이전선거득표율, 법

안발의개수, 출석률 등 어떠한 변수들도 현직자의 재선과는 연관성이 떨어지는 것으로 분석되어졌다. 이러한 요인보다는 대졸학력, 집권정당, 선거비용이 현직자의 재선에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 집권정당과 선거비용은 전체 후보자들 중에서 당선되는데 미치는 영향 요인으로, 그리고 현직자들 중에서 재선되는데 미치는 영향 요인으로서 공통적으로 중요한 변수임을 증명할 수 있었다.

### 제 3 절 기초의회의원의 의정활동 요인의 영향 분석

로지스틱 회귀분석 결과 당초 살펴보려고 했던 법안발의개수, 출석률 등 의정활동이 현직자의 재선에 유의미한 영향을 미친다는 결과가 도출되지 않았다. 이에 면접 조사를 통하여 왜 의정활동이 현직자의 재선에 영향을 미치지 않았는가에 대한 보완 연구를 실행하였다. 대상은 재선에 성공한 현직의 기초의회의원 4명과 지역 주민 20명을 대상으로 면접 조사를 벌였다. 지역은 충청북도에 위치한 제천 지역으로 하였고 조사 기간은 2014년 10월 1일부터 2014년 10월 14일까지 2주간에 걸쳐 진행되었다. 지역 주민의 경우 지역 주민이라고 지칭하고 있기는 하지만 의정활동에 대한 인식 수준을 고려하여 대상을 선별했다. 지역 주민을 대상으로 한 무작위 면접 조사의 경우 응답의 확률도 현저히 떨어지고 의미 있는 응답을 도출해 낼 수 있는 가능성이 사실상 없다고 보아도 무방할 것이다. 몇몇 지방의회에 대한 전문가에 준하는 지식을 갖춘 주민의 경우 애초 예상했던 것보다 훨씬 높은 수준의 답변을 보여주기도 하였다. 의정활동 인지 수준의 경우 기초의회의원들의 경우 직접 실무를 담당하는 사람들로서 수준급의 의정활동에 대한 인지 정도를 나타내고 있다고 파악되어 면접지 질문에 포함시키지 않았다.

## 1. 의정활동 인지 수준

주민들을 대상으로 한 지방의회 기초위원의 의정활동에 대하여 얼마나 인식하고 있느냐는 질문에 대체로 모두 이해하고 있다고는 할 수 없지만 대략적인 내용에 대해서만 파악하고 있다는 의견이 대부분이었다. 하지만 이 또한 구조화된 면접지를 통하여 인식의 정도를 물어보는 질문이었기 때문에 실제 일반 주민들이 어느 정도 수준의 기초지방의회에 대한 지식과 정보를 가지고 있는지에 대한 일반적인 파악은 어려웠다.

지방의회의 입법 활동(조례 제·개정)에 대한 인식 수준을 묻는 질문에서 ‘잘 모르고 있다’, ‘어느 정도 일반적인 사항은 알고 있다.’ 등과 같은 의견도 높은 비율을 차지했지만 지방의회 의원이 발의하는 조례안과 시장이 제출하는 의안 등으로 구성되어 있다고 응답한 주민의 답변 내용이 눈에 띄었다. 일반 주민들이 쉽게 입법 활동을 파악할 수 있는 소통 채널이 부족하기 때문에 의원들의 직접 홍보 이외에는 알 수 있는 방법이 없다는 의견이 제기되었다.

지방의회의 예산결산 심의·의결활동에 대한 인식 수준을 묻는 질문에서는 대부분 기본적인 수준으로만 예산에 대한 개념을 가지고 있는 것으로 파악되었다. 시장이 예산을 편성하여 의회에 제출하면 의회에서 증액 또는 삭감하는 것이라는 응답이 대다수를 차지하였다. 하지만 시의 예산 심의·의결활동의 구체적인 내용은 일반 주민들이 쉽게 파악하기 어렵고 항목의 수가 너무 많을 뿐더러 용어조차 어려워서 파악하기 어렵다는 의견이었다.

지방의회의 지방정부 감시활동(행정사무감사·시정 질문)에 대한 인식을 묻는 질문에 대해서는 정확한 파악이 어렵다는 의견들이 많았다. 예산의 적정 집행이나 설계 등이 제대로 되었는가를 감시하거나 시장을 견제하는 기능을 한다는 의견이 있었고, 행정업무 전반에 걸쳐 사무 감사 기능과 시정 업무추진의 중요사항에 대하여 의원이 집행부에 질문하여 답을 듣고 대안을 제시한다는 구체적인 답변도 있었다. 한편 의회에서 정례회 시 행정사무감사, 임시회 시 시정 질문 정도 하는 것으로 알고 있는데 홍보가 되지 않아 접근하기 어려운 실정이라고 불만을 토로하는 의견도 있었다.

지방의회의 주민대표활동(특별위원회운영·청원처리·기타 현장활동)에 대한

인식을 묻는 질문에는 내용을 잘 모르겠다는 답변과 용어 자체가 어려워 이해하기 힘들다는 답변이 고루 나왔다. 시정 전반에 대하여 특별한 사안이 발생했을 때 조사하기 위하여 열리는 특별위원회와 주민들의 민원사항을 청취하고 처리하는 청원처리 제도라고 답변한 응답자가 존재하였다. 행정사무감사 시의 현장 감사 정도로 알고 있고 세부내용은 소통의 부족으로 잘 모르고 있다는 의견과 주민대표단의 주민 대표성에 의문이 많고 대개 기초단체장과 가까운 인물들로 구성되어 활동의 적극성이 결여되어 있는 것으로 생각한다는 불만의 의견도 표출되어졌다.

“지방의회 기초의원들의 의정활동은 의회에서 주민들을 대표해서 지방자치단체의 행정업무 전반에 대하여 감시하고 주민들의 의견을 수렴해서 행정에 반영하는 정도로 알고 있습니다.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 지역 주민 인터뷰)

## 2. 의정활동 만족 수준

지방의회 기초의원들의 전반적인 의정활동에 대한 만족도를 묻는 질문에 대해 대체적으로 크게 만족하고 있지 못하다는 의견이 지배적이었다. 주요 원인으로서는 의원의 전문성 결여와 의원의 소명 의식 희박 등을 꼽았으며, 행정공무원의 경우 담당업무에 있어서 고도의 전문지식과 경험을 쌓고 있는데 반해 의원들은 해당사무에 대하여 전문성을 갖추고 있지 못하여 크게 만족하지 못한다고 하였다. 한편 기초의회의원의 의정활동에 대한 홍보 부족으로 의정활동 전반에 대하여 잘 알지 못하며 소통 채널의 부재로 만족도를 알기 어렵다는 점을 지적하기도 하였다.

지방의원들에게 지방의회 기초의원의 의정활동이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하느냐는 질문에 대체로 잘하고 있고 열심히 하고 있다고 자부한다는 답변이 돌아왔다. 하지만 주민들의 기대치에는 미치지 못하고 객관적으로 많이 미흡하다고 생각하고 있는 것으로 조사되었다.

지방의회의 입법 활동(조례 제·개정)에 대한 만족도를 묻는 질문에 대해서 많은 주민들이 ‘자세히 알고 있지 못하다.’, ‘만족하지 못한다.’, ‘다소 미흡하다.’는 등의 의견이 주류를 이루었다. 대부분의 조례 제정의 경우 시장이 제안한 원안을 지방의회가 자동 승인하는 형태를 취하고 있기 때문에 만족하고 있지 못하다는 것이다. 일부 의원들의 경우 주민 의견을 수렴하여 의원발의로 조례를 제정하는 경우도 있지만 미미한 실정이라고 했다.

지방의회의 입법 활동(조례 제·개정)이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하느냐는 질문에도 의원들은 많은 부족함과 한계점을 가지고 있다고 생각하는 것으로 나타났다. 사안에 따라서 신축적으로 하고 있고 조례의 중요성을 인식하고 활발히 입법 활동을 하고 있지만 전문성이 부족하여 효과를 내지 못하고 벤치마킹 형식의 제·개정이 많다고 생각한다고 답변했다.

지방의회의 예산결산 심의·의결활동에 대한 만족도를 묻는 질문에서는 ‘전문성이 부족하여 심의가 제대로 이루어질지 의심이 간다.’, ‘소통 채널의 부재로 인하여 세부적인 사항에 대하여 잘 알고 있지 못하다.’는 의견이 많았다. 예산의 경우 주민의 수요와 지역의 발전 수요를 예측해서 정책을 기획하고 예산을 편성해야 하는데 의원의 전문지식 결여로 기능을 잘 수행하

지 못하고 있다는 것이었다. 또한, 당리당락에 의해 필요에 따라 증액·삭감을 하는 패턴이 반복되어 신뢰할 수 없으며 당파 간 이익 다툼으로 이용하지 말았으면 좋겠다는 의견이 제기되었다.

지방의회의 예산결산 심의·의결활동이 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 생각하느냐는 질문에 대해서 역시 의원들 역시 역량의 부족을 호소했다. 예산의 중요성을 인식하고 활발히 활동이 이루어지고 있다고 보나 당리당락에 치우치는 경우가 있다고 본다는 것이었다. 지역 주민을 위한 심의·의결이 아니라 당의 눈치를 보는 기현상이 자주 발생한다는 응답이 돌아왔다.

지방의회의 지방정부 감시활동(행정사무감사·시정 질문)에 대한 만족도를 묻는 질문에 대해서도 역시 잘 알고 있지 못하다거나 세부적인 사항에 대해서 잘 알고 있지 못하다는 의견이 뒤따랐다. 정례회 시 실시하는 행정사무 감사가 시간이 짧고 주민이 방청을 해야 하는데 의원과 공무원만 있어서 활발히 진행되지 못하고 있다는 것이다. 그 밖에 매회기 실시하는 행정사무감사 시간이 짧고 지역 주민이 방청함에도 불구하고 활발히 진행되지 못하고 있다는 의견이 있었으며, 전문 지식의 부족을 꼬집거나 일률적인 감사 활동으로 인해 만족도가 낮고 주민이 원하는 지방의회의 지방정부 감시 활동이 이루어지지 않는다는 것이었다.

지방의회의 지방정부 감시활동(행정사무감사·시정 질문)이 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 생각하느냐는 질문에 대해 의원들은 전문성이 부족을 호소했다. 행정사무감사 및 시정 질문의 중요성에 대한 인식은 나날이 부각되어가고 있는 가운데 아직 시정을 전반적으로 이해하기 어렵기 때문에 치밀하고 심도 있는 행정사무 감사나 시정 질문이 잘 이루어지고 있지 않고 있는 실정이라는 것이다. 하지만 의원들 간에 깊이 있는 연찬이 필요하다고 공감하고 있으며 행정사무감사는 다소 미흡하나 시정 질문은 소기의 성과를 나타내고 있다고 보고 있었다.

지방의회의 주민대표활동(특별위원회 운영·청원 처리·기타 현장 활동)에 대한 만족도를 묻는 질문에도 역시 용어 자체를 모르겠다거나 세부적인 사항에 대하여 잘 알고 있지 못하다는 의견이 많았다. 특별위원회의 운영과 청원처리가 임기 내 1~2번 정도 있는데 평소 주민 의견 수렴을 실시하여 수시로 잘못된 점을 도출하여 잘못을 일벌백계해야 한다는 지적이 있었다.



특별위원회의 운영, 청원 처리 등은 평소 능동적인 의원의 경우 주민과의 대화로 일부 처리하고 있으나 대부분의 시민들의 경우 참여 방법이나 처리 등을 홍보 부족으로 인해 잘 모르고 있다는 것이었다. 일반 주민의 경우 주민 대표단의 구성에 거의 참여할 수도 없으며 실제 무슨 활동을 하고 있는지도 잘 모른다고 밝혔다.

지방의회의 주민대표활동(특별위원회운영·청원처리·기타 현장 활동)이 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 생각하느냐는 질문에 의원들은 아직까지 많이 부족하고 주민들의 기대치에 못 미친다고 생각하는 것으로 나타났다. 현장을 수시로 방문하며 주민 의견을 다양하게 청취하려고 노력하고 있지만 현장행정이 아직까지 많이 부족하다는 것이다. 의정활동 대부분이 주민들의 초청에 의한 현장 활동에 많이 치우쳐 있다고 생각하고 있었다.

“지방의회 기초의원들의 의정활동이 아직 기대 수준에 미치지 못하고 있습니다. 의원들의 전문성이 행정 공무원들에 비해서 많이 떨어지는 것 같고, 의원들의 직무에 대한 소명 의식 역시 많이 희박한 것 같습니다. 의원들의 의정활동에 대해서 만족감을 느끼지 못하고 있는 실정입니다.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 지역 주민 인터뷰)

“나름 개인적으로 의정활동을 열심히 하고 있다고 자부하고 있지만 객관적으로 많이 미흡하고 주민들의 기대치에 못 미치고 있다고 생각합니다. 주민들의 눈높이에 맞출 수 있도록 좀 더 열심히 노력하고 보완점을 개선해 나갈 생각입니다.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 기초의회의원 인터뷰)

### 3. 주민의견 반영 수준

지방의회 기초의원의 입법 활동인 조례제정 시에 주민들의 의견을 적절히 반영하였다고 생각하느냐는 질문에는 비슷한 비율로 서로 상반된 의견들이 제시되었다. 대체로 주민들이 건의를 하여야 의원들이 조례를 제정하는 경우가 대부분이라는 의견, 의원들 마음대로 조례를 제정한다는 의견, 주민과의 소통 채널이 없어 반영되지 않는다는 의견, 포괄적인 시야에서 반영되는 것이 아니라 일부 의견만 듣고 반영한다는 의견 등의 부정적인 의견들이 있었다. 반면, 지역 주민들의 불편, 애로사항을 청취하여 잘 반영하고 있다고 생각한다는 의견, 주민들의 의견을 수렴하여 적당한 시기에 조례를 제정한다는 의견, 자료 수집 후 상위법과 하위법을 개정 시에 주민의견을 청취한다는 의견 등 긍정적인 의견들도 존재하였다.

지방의회 기초의원의 입법 활동인 조례 제정 시 주민들의 의견을 적절히 반영하였다고 생각하느냐는 질문에 의원들은 한계점을 고백했다. 조례 입법 시에 주민들의 의견을 주민들의 입장에서 최대한 반영하고자 하고 있지만 거의 탁상공론에 머물고 있다는 것이다. 하지만 주민의 직능단체원, 봉사자, 통·리·반장 등 자생적 주민대표와 많은 대화를 갖고 있으며 향후 조례 제정 시 이러한 사항들을 적극 반영하겠다는 의지를 피력하기도 하였다.

지방의회가 정책입안·심의 시 주민의 의견을 적절히 반영하였다고 생각하느냐는 질문에도 역시 의견이 양분되었다. 의견 수렴을 위한 주민과의 소통 채널이 없어 반영되지 않는다고 생각한다는 의견, 일부 능동적인 의원은 지역주민들의 의견을 잘 반영하고 있으나 대부분 시장이 제출한 의안을 처리하고 있다는 의견, 정책 입안·심의 과정에의 다양한 참여 통로가 필요하다고 생각한다는 의견 등의 부정적인 견해가 존재하였다. 반면, 의원 개인이 만드는 것보다 의견 수렴으로 반영된다고 본다는 의견, 정책입안·심의 시 주민 의견을 청취하여 적절히 잘 반영하고 있다고 생각한다는 의견, 적절히 반영되고 있다는 의견 등 긍정적인 의견들 또한 제시되었다.

지방의회가 정책입안·심의 시 주민의 의견을 적절히 반영하였다고 생각하느냐는 질문에 의원들은 이구동성으로 노력은 하고 있지만 많이 부족한 실정이라고 말하고 있다. 주민들의 의견 청취와 반영이 부족하다고 생각하고

있으며 아직까지 주민 의견보다는 타지자체의 정책을 벤치마킹하는 경우가 많다는 것이었다. 하지만 적극 반영하려는 노력의 자세는 피력하였다

반면, 지방의회의원이 지역주민의 민원 신청 시 주민의 입장이나 요구사항을 적절하게 반영하고 있다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 부정적인 의견이 다수를 이루었다. 지역 주민들은 용어 자체도 모르고 지방의원의 적극성 결여로 거의 활용되지 못하고 있다는 의견, 청원사항은 주민숙원사항을 의원 소개로 접수가 되는데 의원들과 주민들과의 소통부재로 청원사항이 잘 이어지지 않고 있다는 의견, 대부분의 주민들이 청원 신청 방법, 처리 등 제반 사항을 홍보 부족으로 잘 모르고 있다는 의견이 다수 제기되었다.

지역주민의 민원 신청 시 주민의 입장이나 요구사항을 적절하게 반영하고 있는가에 대한 질문을 의원들에게 해보았다. 이에 대한 응답으로는 적절하게 반영하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다. 주민들의 입장에서 의견을 청취하고 집행부에서 민원 처리시 반영하도록 하고 있다는 것이었다. 하지만 반영하려는 노력은 하고 있지만 반영정도는 주민들의 요구사항을 전부 반영하는 데에는 어려움이 있는 것으로 나타났다.

지역 주민이 지방의회의 본회의·임시회의·위원회 등의 운영에 참가 및 방청할 수 있는 기회가 충분하다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 부정적인 응답이 다수를 이루었다. 시간과 기회는 충분하지만 의회의 홍보 부족으로 주민의 참여가 미미하다는 것이었다. 주민의 참여 의식 결여로 문제가 있으며 관심이 별로 없는 것이 문제점으로 지적되었다. 또한 지역 주민들의 경우 지방의회의 각종회의에 참가할 수 있는 방법이 전달되지 않아 잘 알고 있지 못하며, 의원들이 경우 자신들의 홍보의 목적으로 연락을 돌려 주민들이 방청하는 사례가 있다는 것이었다. 기타 의견으로는 평일에 회의가 개최되어질 수밖에 없어 생업에 종사하는 일반인들의 경우 방청의 기회를 갖기에는 원론적으로 어려움이 있다는 점이 지적되어졌다.

지역 주민들이 지방의회의 본회의·임시회의·위원회 등의 운영에 참가 및 방청할 수 있는 기회가 충분하다고 생각하느냐는 질문은 의원들에게 물어보았다. 응답은 상반되게 돌아왔다. 충분하다고 생각한다고 응답한 의원이 있는 반면 주민들에게 방청의 기회는 열려 있으나 주민들의 소극적인 태도

로 일부만 방청을 하고 있으며 특정 단체들과 연관된 사안이 있을 경우에만 방청을 한다는 소극론을 제기하는 의원들도 있었다.

지역 주민에게 지방의회의 본회의·임시회의·위원회 등의 운영에 참가 및 방청한 경험이 있는지에 대하여 물어보았다. 그 결과 참여한 적이 없다는 응답이 대다수를 차지하였다. 1~2회 정도 참여한 지역 주민들도 존재하기는 하였지만 특별한 경우로 지역구 의원의 본인 홍보용으로 초청 받았다는 것이 이유였다.

지방 의원이 개인의 이익보다 지역주민 전체의 이익을 의정활동에서 충분히 반영한다고 생각하느냐는 질문에 대하여 긍정적인 답변들을 들을 수 있었다. 초기에 비하여 지방 의원들의 자질이 점차 향상되어가고 있으며 의원으로서의 책임감을 갖고 개인의 이익보다는 주민들의 편에서 먼저 의정활동을 펼칠 것이라고 본다고 의견을 피력했다. 하지만 지역 주민의 민원과 숙원사업의 해결을 위하여 노력은 하고 있으나 아는 사람을 통해서 이야기를 듣고 있을 뿐 언론 보도의 한계성으로 인하여 홍보 및 보도가 잘 이루어지지 않고 있는 상태라고 생각한다고 전했다.

지방 의원이 개인의 이익보다 지역 주민 전체의 이익을 의정활동에서 충분히 반영한다고 생각하느냐는 질문을 의원들에게 던져보았다. 결과는 지역 주민 전체를 위해서 의정활동을 하고 있고 주민들의 의견을 시정에 충분히 반영하려고 노력하고 있지만 아직까지 부족하고 미흡하다는 것이었다. 그리고 주민전체의 이익보다는 정당 입장에서의 의견이 반영되는 경향이 있다는 답변도 돌아왔다.

지방 의원이 지역현안문제에 대하여 효과적인 정책대안을 제시하고 있다고 생각하는가와 기억나는 사례에 대하여 구체적인 답변을 요구해 보았다. 대체적으로 지방 의원들이 지역현안문제에 대하여 효과적인 정책대안을 제시하기 위하여 노력하고 있다고 생각하고 있지만 구체적으로 생각나는 사례는 없는 것으로 나타났다. 굳이 꼽자면 저학년 급식 문제, 청소년, 장애인 문제 등의 대안 제시라는 추상적인 문제 해결 사례만을 제시하였을 뿐이다. 평소 지역구 활동으로 발생한 지역 주민의 요구사항을 효과적으로 반영해야 한다고 생각하는 한편, 이익집단의 이기주의나 의원의 표를 의식한 인기몰이는 신중하게 고려되어야할 사안이라는 지적도 뒤따랐다.

지역현안문제에 대하여 효과적인 정책을 대안하는지, 혹시 기억나는 구체적인 사례가 있으면 구체적으로 응답해 달라고 의원들에게 요구해 보았다. 이에 대한 응답은 천차만별이었다. ‘아직까지는 특별한 사례가 없다.’, ‘잘 안되고 있는 실정이다.’, ‘주차장 미흡으로 현장에서 주민과의 대화를 통하여 문제를 해결하였지만 예산이 문제였다.’, ‘지역 현안 문제에 대하여 수시로 정책적 대안을 제시한다고 생각한다.’ 등이었다.

“지방 의회의 각종 회의에 참가할 수 있는 방법이 전달되지 않아서 어떻게 해야 될 지를 잘 모르겠어요. 다만, 의원들이 자기들이 홍보하고 싶을 때 전화를 해서 방청하는 사례가 있다고 들었어요. 더군다나 평일에 회의가 개최되고 있는데 우리 같은 직장인들은 방청에 참여하기가 여간 어려운 게 아니죠.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 지역주민 인터뷰)

“조례 입법 시 주민들의 입장에서 주민들의 의견을 최대한 반영하려고 노력하고 있습니다. 하지만 거의 탁상공론에 머물고 있는 실정입니다. 하지만 주민의 직능단체원, 봉사자, 통리반장 등 자생적 주민대표와 많은 대화를 갖고 있으며 향후 조례 제정 시 이런 사항을 적극 반영하도록 하겠습니다.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 기초의회의원 인터뷰)

#### 4. 의정활동 정보 공유 수준

지방의회 기초의원의 의정활동에 대한 정보를 적절히 전달받고 있느냐는 질문에 대한 답변은 대체로 전달받고는 있지만 절대적으로 부족하다는 것이었다. 대부분 임기 내 선거 때 1회 집으로 송부되는 의정보고서를 받아보고 알고 있거나 의회 홈페이지나 SNS에 나오는 내용을 통해서 전달받고 있다는 것이었다. 개인적으로 경비 절감 등의 장점도 기할 겸 의회 차원에서 지역별 순회 의정 보고회를 개최하였으면 좋겠다는 희망을 피력하기도 하였다.

의정활동에 대한 정보를 적절하게 널리 전달하고 있느냐는 질문에 의원들로부터 대체적으로 긍정적인 답변이 돌아왔다. 의정활동을 지역 주민들에게 다방면으로 알리기 위해 노력한다는 것이었다. 지역 주민과의 접촉 시에는 구두로 홍보하고 있으며, 홍보지를 통한 홍보, 페이스북이나 카카오톡 등 SNS를 중점 활용하고 있는 것으로 나타났다.

지방 언론의 보도가 의정활동에 관한 정보를 공정하고 객관성 있게 제공한다고 생각하느냐는 질문에 대체로 부정적인 반응 일색이었다. 지방 언론의 특성 상 긍정적인 면보다는 부정적인 면을 보도하다 보니까 객관성이 결여되어 있다는 것이라는 것이다. 또 중앙 언론의 점유율이 압도적으로 높다 보니 지방 언론의 전달 역량이 다소 부족하다고 생각된다고도 말했다. 전달 역량이 부족하기까지 하며 일부 지역 언론의 경우 편파적으로 보도하고 있어서 신뢰성에 의문을 제기하기도 하였다.

지방 언론의 보도가 의정활동에 관한 정보를 공정하고 객관성 있게 제공한다고 생각하느냐는 질문에 의원들 대부분도 부정적인 반응을 내비쳤다. 지방 언론은 공정하게 보도하지 않는 경향이 있으며 한쪽에 치우쳐 보도하는 편향적인 경향이 많다는 것이었다. 이로 인해 지방 의원들의 피해가 많고 지방 언론과의 문제점이 심각하다고 생각하는 것으로 나타났다.

현재 지방 언론의 보도가 지방 의원에 대한 관심을 유발하는데 얼마나 기여한다고 생각하느냐는 질문에 대해 관심은 유발하되 부정적인 관심을 유발하는데 기여한다고 생각하는 것으로 나타났다. 좋은 점과 나쁜 점을 병행하여 보도해야 하는데 대부분 부정적인 점만 중점적으로 부각시켜 보도

하다 보니까 의회와 언론 간에 괴리 현상이 발생하여 불편한 관계가 조성된다는 것이었다. 그리고 의회나 의원들은 지방 언론을 홍보 매체로 활용해야 하는데 서로의 관심 부재로 서로의 요구에 기여하지 못하고 있다고도 평했다.

지방 언론의 보도가 지방 의원에 대한 관심을 유발하는데 얼마나 기여한다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 의원들로부터 각양각색의 응답이 돌아왔다. ‘아직까지 특별한 사항은 없는 것 같다.’, ‘지방 언론은 지방 의원 활동에 대해 매우 비판적이다. 가까운 면도 있으나 거리가 있는 것이 사실이다.’, ‘기여도가 크다.’, ‘지방 언론의 중요성은 대단하지 않다고 생각한다.’ 등의 답변이 돌아왔다.

지방의회 기초의원의 의정활동을 인터넷 등의 매체를 통해 확인한 적이 있느냐는 질문에 대부분의 응답자들이 있다고 응답했다. 하지만 빈번한 확인이 아니라 간헐적인 확인에 그쳤다. 1년에 1~2번 정도 의원의 개인 홈페이지를 통하여 확인한 적이 있으며 의원의 휴대 전화로 연락을 받은 적이 있다고 답하였다.

의정활동을 인터넷 등의 매체를 통해 게재한 적이 있는가라는 질문에 대해 대체적으로 의원들의 인터넷 활용이 저조한 것으로 나타났다. 의정활동의 인터넷 게재·홍보한 적이 있더라도 주민들의 관심과 반응은 미약할 것이라는 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다.

지방의회 기초의원의 의정활동을 파악하기 위하여 의정보고회 등에 참여한 적이 있느냐는 질문에 없다는 의견이 다수를 차지하였다. 의정보고회 자체가 없으며, 이는 경비문제로 의정보고회 대신 의정보고서를 주민 자택으로 송부하고 있는 실정이라고 한다. 의회 차원에서 지역발표회, 의정보고회를 개최하여 주민의 참여 의식을 고취시킬 필요성이 있다고 필요성을 제기하기도 하였다.

지방의회 기초의원의 의정활동 결과에 대하여 선거홍보물 등에서 확인한 적이 있느냐는 질문에 대부분 확인한 적이 있다는 것으로 나타났다. 임기 내 1번 정도 집으로 송부되는 의정보고서에 의해서, 의회보에서, 뉴스 등에서 확인하고 있는 것으로 나타났다. 가장 흔한 접촉 수단으로 지방 선거 시 선거 홍보물에서 보고 있다는 응답 비율이 가장 높았다. 하지만 간혹 홍보

물의 보고가 난해하여 잘 이해하기 힘들다는 의견도 제기되었다.

의정활동 결과에 대하여 선거홍보물 등에서 적극 홍보한 적이 있느냐는 질문에 의원들 대부분 하고 있다는 응답이 돌아왔다. 개인별로 중요한 성과물이기 때문에 선거철 선거홍보물에 최대한 많이 첨부 하고 있는 실정이며 대부분 홍보물에 의존한 의정활동 보고를 하고 있는 것으로 나타났다.

지방의회 기초의원의 의정활동 결과와 그 내용을 토대로 후보자를 선택하였느냐는 질문에 대다수의 응답자들이 그렇지 않다는 반응을 보였다. ‘아니다.’라는 의견이 가장 많았으며, 퍼센트로 환산했을 때 가장 높은 반영 비율은 50%를 채 넘지 못했다. 구체적인 답변으로는 의정활동 결과보다 인지도와 인맥형성, 의원의 이미지로 투표했다고 응답했다.

의정활동의 결과와 그 내용을 토대로 재선에 성공하였다고 생각하느냐는 질문에 대해 의원들은 그렇지 않다고 답변했다. 의정활동결과와 재선 여부는 별개라고 생각하고 있으면 별로 영향력이 없다고 생각했다. 지방 의원의 재선 성공은 의정 활동의 결과보다는 정당공천제의 영향이 더 크다고 생각하는 것으로 나타났다.

지방의회 기초의원에게 대한 투표를 결정한 가장 중요한 기준은 무엇이었느냐는 질문에 대해 소속정당을 가장 많이 꼽았다. 그 밖의 결정 요인으로 는 후보자의 자질이나 능력, 도덕성, 인물의 됃됨이, 개인의 경력 및 약력 사항, 역량 등 후보자의 인물 요인을 크게 꼽은 것으로 나타났다. 결과적으로 소속 정당과 후보자 요인이 가장 크게 투표에 영향을 끼친 것으로 밝혀졌다.

주민들이 지방의회 기초의원에게 대한 투표를 결정하는데 가장 주요한 기준이 무엇이라고 생각하느냐는 질문을 의원들에게 물어보았다. 그 대답은 다음과 같았다. ‘인지도’, ‘의원 개개인의 능력, 의정활동사항’, ‘주민과의 스킨십’, ‘의원의 자질, 학력, 청빈도, 근면성 등이라고 생각한다.’라는 답변이 돌아왔다.

“의회에서 발행하는 ‘의회보’에 어느 정도 정보가 수록되어 있는데 모든 주민들이 접할 수 없게 발행되어지고 있어서 상당히 접근성에 한계가 있는 것 같아요. 의회 홈페이지에 전자북(e-book)으로 올려놓았으면 보다



많은 주민들이 접할 수 있을 것이라고 생각합니다.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 지역주민 인터뷰)

“개인적으로 의정활동에 대한 홍보가 많이 부족하다고 생각합니다. 하지만 노력은 하고 있다고 생각합니다. 지역주민과 접촉 시에는 구두로 홍보하려고 노력하고 있고, 홍보지 등을 통한 홍보에 많은 신경을 쓰고 있습니다. 특히 요즘 SNS가 활성화되다보니까 페이스북이나 카카오톡 등을 중점적으로 활용해서 홍보하려고 하고 있습니다.”(2014년 10월, 충청북도 제천시 기초의회의원 인터뷰)

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구 결과의 요약 및 정책적 함의

본 연구는 2014년 6월 4일, 제6회 지방선거에 출마한 현직 후보자를 대상으로 의정활동이 재선에 유의미한 영향을 미쳤는가를 살펴보았다. 충청북도와 충청남도를 포함한 충청지역의 기초의회의원 선거에 출마한 후보자들을 대상 집단으로 선정하였다. 상대적으로 영남지방이나 호남지방에 비해 지역주의의 색채가 약하고 매 선거 때마다 캐스팅보트로 기능해 왔다는 점에서 연구의 중요성과 의의를 잡아낼 수 있었다. 또한 이전까지 국회의원이나 기초·광역 단체장 연구에 국한되었던 연구에서 벗어나 풀뿌리 민주주의의 관점에서 기초의회의원을 분석하였다는 점에서 의미를 도출해 낼 수 있을 것이다.

먼저 제6회 지방선거에 출마한 583명 전체후보자를 대상으로 현직효과가 나타나는지에 대하여 로지스틱 분석을 시도하였다. 전체후보자들을 대상으로 어떤 변수들이 후보자들의 당선에 영향을 미쳤는가에 대하여 알아보았다. 결과는 집권 정당 소속 여부, 선거 비용 지출 정도, 현직 여부 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 앞선 국내외 선행연구들에서 입증되었듯이 제 6대 지방선거, 충청지역 기초지방의회의원 선거에서도 현직효과가 나타났다. 현직에 있는 후보가 선거에서 가지는 유리함을 가지고 그들이 동원할 수 있는 여러 가지 자원의 이점 때문에 재당선되는 확률이 높아지는 현직효과를 찾아내는 것은 의정활동이 재선에 미치는 영향력을 도출해내는데 일종의 선행 작업이었다고 할 수 있다. 의정활동은 현직의 이점을 높일 수 있는 여러 가지 변수들 중에 중요한 부분을 차지하고 있기 때문이다.

이를 바탕으로 두 번째 로지스틱 분석으로 제6회 지방선거에 출마한 175명의 현직후보자를 대상으로 어떤 변수들이 재선에 영향을 미쳤는지는 분석하였다. 제5대 지방선거의 당선에 이어 제6대 지방선거의 재선에 영향을

미친 요인으로 집권 정당 소속 여부, 선거 비용 지출 정도, 대졸 학력 등이 유의미한 영향을 미친 것으로 분석되었다. 두 번째 연구를 통해서 영향 관계를 살펴보고 하였던 법안발의개수, 의회 출석률로 측정된 의정활동은 유의미한 결과를 나타내지 않았다. 결과적으로 의정활동이 기초지방의회 현직자의 재선에 미치는 영향은 없었던 것이다.

지방자치의 근간을 이루는 지방의회의 구성원들인 기초의회의원들의 활동인 의정활동이 현직자의 재선에 관련성이 없다는 것은 중요한 시사점이 아닐 수가 없다. 때문에 이에 대한 보완 연구로서 왜 의정활동이 현직자의 재선에 영향을 미치지 않았는가에 대하여 면접 조사를 시행하였다. 지역의 재선거초의회의원 4명과 지역 주민 20명을 대상으로 의회와 선거에 대한 전반적인 인식과 만족도를 물어보았다. 결과는 재선거초의회의원들의 경우 업무에 대한 전문성이 부족했으며 지역 주민과 지방자치단체에 대한 애정과 관심에 비해 제도적·환경적인 한계점이 존재하고 있는 것으로 분석되었다. 일반 주민들의 경우에도 대체적으로 지방선거와 지방의회에 대한 지식과 정보가 부족했으며 관심과 만족도도 상당히 낮은 것으로 밝혀졌다. 지방의회의원과 일반 주민 모두 선거에서 후보자를 선택하는 가장 중요한 기준으로 의정활동보다는 소속정당이라고 답했다.

이와 같은 일련의 조사와 연구가 우리에게 시사하는 바는 분명하다고 할 수 있다. 현직효과는 효과 그 자체로서 개별 후보자의 유·불리를 따지지 않고 현실 정치에서 존재할 수 있는 현상이라고 인정할 수 있다. 유권자에게 선택을 받아, 주어진 기회를 최대한 잘 활용하여 임기 중에 업적을 쌓고 개인적인 의지에 의해 차기 선거에 재출마하여 다시 공직에 봉사하는 것은 부정적이라고 인식될 수 없는 것이다. 오히려 업무에 대한 이해와 직무능력의 함양, 지역 사회에 대한 기여 등의 측면에서 재선 의원들의 이점이 존재한다. 하지만 중요하게 고려해야 할 점은 유권자들의 합리적인 선택이 이루어지지 않을 수 있는 가능성이 존재한다는 점이다. 합리적인 선택이라는 언어의 모호성에 대한 지적이 있을 수 있다. 과연 무엇이 합리적인 선택이고, 무엇이 비합리적인 선택인가에 대한 객관적인 기준이 존재할 수 있느냐는 점이다. 도덕성과 성실성을 갖추고 잠재력과 능력을 갖춰 투철한 봉사정신으로 지역에 대한 애정과 관심으로 실효성 높은 정책들을 산출해낼 수 있

는 정치인을 선출해야 한다는 것은 말 그대로 교과서적인 대답이라고 할 수 있다. 단순히 좀 더 친분이 있기 때문에, 외모가 마음에 들어서, 학력이 높아서, 지지하는 정당 소속이기 때문에 해당 후보를 선택한다는 것이 절대 옳지 못한 선택이라고 이야기될 수 없는 것이다. 합리적인 인간을 가정하는 많은 고전 학자들이 존재했지만 인간의 선택에는 합리성만이 작용한다고 하기에는 부차적으로 고려되어야 할 것들이 상당히 많다.

그럼에도 불구하고 우리는 되도록 합리적인 선택을 하도록 노력해야 한다. 더불어 살고 공동체를 이루며 살아가는 인간의 존재를 가정했을 때 자신을 비롯하여 타인과의 조화롭고 평화로운 공동체적 삶을 이루어나가는 최선의 행위이기 때문이다. 합리적인 선택이 이루어지지 않았을 때 자신과 타인에게 불편과 피해가 미칠 가능성이 크며 미래의 불확실한 여러 상황들 속에서 개선되지 않은 비합리적 행위의 답습을 통해 사회의 조화와 균형이 깨질 수 있다. 합리적 선택은 사회의 유지와 발전을 위한 최선의 행위가 될 수밖에 없다.

이런 관점에서 선거에서 후보자들을 선택하는데 있어서 그 후보자의 임기 내 의정활동을 고려하는 것은 합리적인 행위라고 할 수 있다. 얼마나 해당 후보자가 공직에 임함에 있어서 노력을 하고 능력을 발휘했는가를 평가할 수 있는 객관적인 증거자료로 기능할 수 있기 때문이다. 현직 후보자의 의정활동을 평가할 수 있는 요소들은 여러 가지 존재할 수 있지만 그 중 대표적으로 법안발의개수와 의회출석률을 변수로 설정한 이유는 자료 조사의 용이성과 연구 활용의 효과성 측면이다. 물론 단순히 법안발의의 수만으로 해당 의원의 능력과 성과를 측정할 수 없지만 가장 객관화시킬 수 있는 수치화된 자료임에는 분명하다. 법안의 수준이나 질적인 면을 평가할 수는 없겠지만 얼마나 지역 현안에 대하여 애정과 관심을 가지고 법안 제정에 노력하고 참여하였는가는 수치에 담겨 있다고 할 수 있겠다. 의회출석률은 해당 의원의 성실성과 공직자로서의 사명감 등을 평가할 수 있는 지표가 될 수 있다. 불가피한 개인적인 사정과 의회 업무와 관련된 공적 사유로 인해 의회에 불참한 예외적인 경우도 존재하겠지만 이러한 경우를 제외하더라도 대체적인 의원의 직위에 대한 성실한 수행 정도를 논하기에 충분하다고 생각되었다.

앞으로 법안발의개수와 의회출석률과 같은 의정활동 자료에 대한 공개는 더욱 활발히 이루어져야 한다. 또한 의원들의 지역 주민들을 위한 법안의 연구와 마련에 좀 더 심혈을 기울여야 할 것이다. 이러한 의원들의 활동이 단순히 직위에 따른 책무로 그치는 것이 아니라 적극적인 홍보를 통하여 많은 지역 주민들이 인식할 수 있도록 해야 한다. 그렇게 된다면 지역 주민들은 의원들이 지역과 지역 주민들을 위하여 많은 노력과 활동을 하고 있다는 것을 인식하게 될 것이고 생활에서 겪고 느끼게 되는 불편과 고충을 지방의회를 통하여 해결하려는 방법을 강구할 것이다. 기초지방의회의원과 지역 주민들 간의 활발한 소통은 서로에 대한 이해를 높일 것이며 의원은 지역 주민의 목소리에 적극적으로 귀 기울이고, 지역 주민들은 의원들의 면면을 파악하며 평가할 수 있는 효과적인 민주주의의 장이 될 것이다. 그렇게 된다면 지역 주민들은 의원들의 의정활동을 토대로 차기 선거에서 심판하는 진정한 선거로서의 기능을 수행 할 수 있을 것이다. 지방자치가 시행된 지 20여년이 조금 지났지만 아직 대한민국의 지방민주주의가 나아가야 할 길은 멀고도 멀다고 할 수 있다. 이는 달리 이야기하면 대한민국의 민주주의가 발전할 수 있는 여지가 무한히 열려 있다는 뜻이기도 하다. 진정한 지방자치, 지방 민주주의, 풀뿌리민주주의가 이루어지는 가까운 미래를 기대해 본다.

## 제 2 절 연구의 한계

본 연구는 여러 가지 한계점을 가지고 있다고 고백하지 않을 수 없다. 먼저 시간의 경과에 따라 연속적인 관찰이 이루어지지 않았다는 점이다. 본 연구는 2014년 6월 4일에 시행된 제 6회 지방선거만을 분석의 대상으로 삼았다는 점이다. 의정활동이 기초의회의원의 재선에 미치는 영향을 좀 더 확실하게 분석하기 위해서는 단 한번의 선거만이 아니라 여러 번의 선거를 분석하여 결론을 도출하는 것이 좀 더 타당하고 설득력이 있을 것이라고 생각된다. 제 1회 지방선거부터 제 6회 지방선거에 이르기까지 포괄적인 데이터 수집에 기반한 시계열적인 연구를 했다면 좀 더 풍성한 연구가 될 수 있었을 것이라는 아쉬움이 남는다.

두 번째 한계점 역시 데이터의 범주를 충청지역에 한정시켰다는 점에서 나타났다. 기존에 존재하던 충청 기반의 지역주의 정당인 자유민주연합과 자유선진당이 거대 보수당인 새누리당에 흡수되면서 소멸되고 말았다. 충청지역에 지역주의가 존재하지 않는다고 자신 있게 이야기할 수는 없지만 지역 기반의 정당이 없어진 상황에서 영남이나 호남 지역에 비해서 지역주의의 색채는 많이 약해졌다고 보는 것이 맞을 것이다. 기본적으로 수도권 지역이 아닌 지방이기 때문에 주민들이 대체로 다소 보수적인 성향을 가지고 있고, 이번 선거에서도 단체장과 광역·기초지방의회의 상당 부분을 보수 집권 여당인 새누리당이 차지하는 결과가 나타났다. 면접 조사에서도 역시 후보자를 선택하는데 있어서 소속정당을 가장 중요시한다고 하는 것으로 미루어 짐작했을 때 보수 집권 여당인 새누리당에 대해 우호적이라는 것을 알 수 있었다. 하지만 지방선거를 비롯하여 대통령 선거와 국회의원 총선에서 민심의 바로미터 역할을 했던 충청 지역이기에 단순한 판단은 무리라고 생각된다. 영남지역이나 호남지역을 대상으로 연구를 진행했더라면 지역주의라는 요인을 중요하게 고려하여 좀 더 분명하고 뚜렷한 결과를 도출할 수 있었겠지만 분명 지역주의는 존재하지만 시대적인 상황과 인물에 대한 고려에 따라 투표 성향이 바뀔 가능성이 농후한 충청지역이기에 명확한 결과는 다소 미흡했다고 본다. 하지만 반대로 생각했을 때 바로 이러한 특성 때문에 충청 지역에 대한 연구가 영남과 호남 지역에 비해서 미진했을 수 있고, 그 부분을 감안하여 연구를 진행했다는 점에서 의미를 찾을 수 있겠다.

세 번째 한계점은 후보자의 재선에 영향을 미치는 많은 변수들이 존재하고 있지만 모든 변수들을 포괄적으로 살펴보기 못했다는 점이다. 앞서 재선의 영향 요인으로 후보자 요인, 선거구 요인, 정치적 변수 외에 정보와 미디어 노출의 효과, 선거환경 작용 변수, 의정활동 성과 변수 등을 거론하였지만 실제 연구에서 직접 변수로 포함시킨 것은 후보자 요인, 정치적 변수, 선거환경 작용 변수, 의정활동 성과 변수의 일부였다. 실제 계량 분석에 사용된 변수들은 선거경합도, 선거 비용, 이전 선거에서의 득표율, 법안발의개수, 의회출석률, 나이, 성별, 학력, 경력, 소속정당, 집권정당 등 11개에 지나지 않았다. 좀 더 폭넓은 자료 조사를 하고 싶었지만 개인 정보 공개를 엄격하게 제한해 놓았던 선거관리위원회 측의 거부로 인해 실행할 수 없었다.<sup>9)</sup> 물론 개인적으로 좀 더 시간과 물질을 투입했다라면 보다 폭넓은 변수 요인을 검토해 볼 수 있었겠지만 제한된 환경으로 인해 더 많은 변수를 분석에 넣지 못했다.

네 번째로 선출직이기 때문에 발생할 수 있는 여러 가지 사유로 재선거가 치러지거나 별도의 선거 없이 당선되는 경우에 대한 고려가 부족하였다. 실제 충청지역에서는 175명의 현직후보들 중 2명의 재·보궐 선거 후보와 17명의 비례대표 의원이 포함되어 있었다. 재·보궐선거 후보자들의 경우 재직 연한도 다르기 때문에 업무의 시작일과 종료일 역시 다르기 때문에 재직 기간 동안의 성과라고 할 수 있는 법안발의개수에서 다른 의원들에 비해 현저히 떨어질 수 있다. 비례대표들의 경우 선거에 의하지 않고 선출되었기 때문에 이전득표율 등의 데이터가 존재하지 않아서 계량화하기에 적절하지 못한 측면이 있었다. 재·보궐 선거 후보자와 비례대표 의원의 데이터가 포함되지 않게 됨으로 인해 원래부터도 충분하지 못한 175명의 데이터를 그마저도 모두 활용하지 못한 점에서 부족함이 있었다.

다섯 번째로 의정활동 변수 중 공약 이행 사항을 파악하지 못한 점이 상당히 뼈아팠다. 다른 선행 연구들의 경우 공약 이행을 등의 자료를 활용하여 분석을 진행한 경우가 상당히 많았다. 하지만 공약 이행을 포함 시킨 연구들의 경우의 공통점은 공약 이행 사항을 상대적으로 손쉽게 파악할 수

9) 공직선거법 49조 12항에 따라 고향, 출신 학교, 소득과 같은 개인 정보들은 선거 후에는 비공개 처리되어 인터넷을 통해 열람할 수 없다.

있는 국회의원이나 단체장에 관한 연구였다는 점이다. 기초지방의회의원의 경우 공약 사항을 제대로 확인할 수 없을 뿐만 아니라 어느 정도 이행하고 있는가를 파악할 수 있는 방법이 부재하다. 공약이행사항을 확인하기 위해서 각 지역의 시민단체에 연락을 취해봤지만 기초지방의회의원 수준까지 공약 이행율을 조사하여 파악하고 있지 않다는 것이었다. 좀 더 신뢰받는 정치인과 의회로 평가받기 위해서는 공약 사항의 철저한 이행과 이행에 따른 홍보가 필요할 것이며, 각 시민단체의 적극적인 견제와 평가가 더불어 이루어져야 할 것이다. 연구자들을 비롯하여 일반 시민들에게도 이러한 공약 이행 여부나 공약 이행율에 관한 자료가 공개될 때 좀 더 건강한 지방 자치의 성장이 가능할 것이라고 생각한다.



## 참고문헌

### <단행본>

노경섭 (2014). 제대로 알고 쓰는 논문 통계분석. 한빛아카데미.

박종민·이종원 편 (2002). 한국 지방민주주의의 위기 - 도전과 과제 -. 나남출판.

신원득 (2012). 경기도의회 인사권 독립·정책연구원제도 운영방안 연구. 2012. 10, 경기도 의회.

안영훈 (2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안. 한국지방행정연구원.

안청시 외 (2002). 한국 지방자치와 민주주의 - 10년의 성과와 과제 -. 나남출판.

외교부 (2009). 미국 개황. 외교부.

임승빈 (2012). 지방자치론. 법문사.

중앙선거관리위원회 (2014). 6·4 지방선거 정보. 중앙선거관리위원회.

최창호 (2005). 지방자치학. 삼영사.

## <국내 논문>

가상준 (2008). 1995년 공화당 초선 의원의 의정경험과 재선. 국제정치논집 48(1): 405-427.

가상준 (2009). 지방선거에서 정당공천제 : 새로운 변화를 위한 올바른 선택. OUGHTOPIA 24(1): 207-232.

경주발전연구원 편집부 조사팀 (1995). 지방의회의 의정활동평가 - 경주, 포항, 울산 지역을 중심으로 -. 경주연구 4(-): 159-167.

권경환 (2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 지방정부연구 9(3): 291-308.

김도협 (2014). 국회의원선거의 연혁적 특징에 관한 고찰. 세계헌법연구 20(1): 127-155.

김민전 (2008). 의원의 정당충성도, 이념성, 그리고 재선(reelection)결과 -18대 국회의원선거를 중심으로-. 의정연구 26(-): 31-60.

김상미 (2005). 제도의 관점에서 본 지방의회의 성과와 정책적 함의 - A·K시 의회의 회의록(1991~2001년)을 중심으로-. 한국정책학회보 14(1): 359-386.

김상은·엄기홍 (2013). 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향. 현대정치연구 6(2): 69-93.

김정기 (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구 : 경상남도를 중심으로. 지방정부연구 3(1): 269-291.

김진하 (2010). 지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석 : 서울시장 선거 사례 분석. 한국정당학회보 9(2): 5-32.

문용직 (1997). 국회의원선거에서의 현직 국회의원 효과. 한국과 국제정치 13(3): 161-190.

민준기 (2008). 한국의 민주주의 공고화, 어떻게, 언제 가능한가?. 아태연구 15(1): 91-103.

박명호·김민선 (2008). 한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석 : 16~18대 총선 결과를 중심으로. 사회과학연구 15(1): 161-176.

박종관·유준석 (2005). 지방의회 의정활동의 평가 : 천안시의회를 중심으로. 한국지방자치학회보 17(4): 67-88.

박흥식 (2004). 기초지방자치회의 의정활동평가에 관한 분석적 연구 : 강릉시의회의 의정활동을 사례로. 현대사회와 행정 14(2): 85-118.

배상석·강주현 (2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보 41(1): 153-173.

신원득 (2010). 지방자치회의 의정지표 개발에 관한 연구. 경기개발연구원 2010(11): 1-170.

심건길·박영주 (2001). 지방기초의회 의정활동의 실태조사와 분석평가 : 나주시의회 의정활동을 중심으로. 한국거버넌스학회보 8(-): 1-40.

엄기홍 (2009). 정치자금 스캔들, 유권자 평가, 그리고 현직자 재선 : 1998년과 2002년 미국 하원의원 선거에 대한 경험적 분석. 21세기 정치학회보 19(1): 171-195.

윤종빈 (2006). 한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구 : 17대 총선을 중심으로. 한국정치학회보 40(3): 145-164.

윤종빈 (2010). 18대 총선의 현직의원 득표율 분석. 한국과 국제정치 26(4): 27-55.

은종태 (2011). 한국 지방선거의 성격에 관한 연구 - 광역단체장선거를 중심으로 -. 경북대학교 정치학박사학위논문.

이근수·김영종 (2010). 6.2 지방선거의 현직효과 : 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석. 지방정부연구 14(3): 355-371.

이상철·송건섭 (1998). 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사 : 밀양시의 회를 중심으로. 한국지방자치학회보 10(1): 108-128.

이상호·이영균 (2012). 지방의회의 의정활동에 관한 만족도 분석. 한국지방자치연구 14(3): 149-176.

이영균·이영희 (2010). 성남시의회 의정활동의 인식분석. 한국정책연구 10(2): 221-246.

이영희·이영균 (2010). 지방의회의 의정활동 평가 : 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로. 한국정책과학학회보 14(2): 179-209.

이현우·이상헌 (2010). 미국 하원의원의 득표율 증가요인 분석 : 초선의원의 인지도를 중심으로. 21세기 정치학회보 20(2): 125-144.

장갑호 (2009). 기초지방의회의 의정성과에 미치는 영향요인. 대구대학교 대학원 박사학위 논문.

장갑호·김재기·송건섭 (2009). 의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 기초지방의회를 중심으로. 지방정부연구 13(3): 111-133.

장갑호·김재기·송건섭 (2010). 기초지방의회 만족도에 대한 영향요인. 국가정책연구 24(2): 55-80.

정상화·최성재 (2001). 미국 연방의원선거 결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 선거자금을 중심으로. 한국정치학회보 34(4): 321-336.

차재권·김영일 (2011). 지방의회 의정활동 평가 성과와 한계. 21세기 정치학회보 21(3): 351-381.

최봉기 (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고 방안. 한국지방자치학회보 17(1): 5-25.

최승범·이환범 (2006). 기초자치단체장 연임에 미치는 영향요인 분석. 한국행정논집 18(1): 285-310.

한정택 (2007). 한국 현직 국회의원의 재당선요인분석 : 제14대부터 제17대까지 국회의원 선거를 중심으로. 21세기 정치학회보 17(3): 71-99.

한정택 (2011). 현직자의 당적 변경과 재당선 : 민주화 이후 총선결과를 중심으로. 한국정치학회보 45(2): 99-119.

황아란 (1998). 기초단체장 선거에서의 현직효과. 한국정치학회, <학술발표대회 자료집> 1998(7): 0-27.

황아란 (2012). 지방선거와 현직효과 : 2010년 지방선거를 중심으로. 지방행정연구 26(4): 3-26.

황아란 (2013). 2000년대 지방선거의 변화와 지속성 : 현직효과와 중앙정치의 영향. 한국지방정부학회 학술대회자료집 2013(2): 413-432.

## <해외 논문>

Abramowitz, Alan, Brad Alexander, and Matthew Gunning (2006). Don't Blame Redistricting for Uncompetitive Elections. *PS: Political Science and Politics*. 39(1): 87-90.

Berry, Christopher and William Howell (2007). Accountability and Local Elections: Rethinking Retrospective Voting. *Journal of Politics*. 69(3): 844-858.

Boyne, G. A., James, O., John, P., and Petrovsky, N (2009). Democracy and government performance: Holding incumbents accountable in English local governments. *The Journal of Politics*, 71(4): 1273-1284.

Brender, A (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 87: 2187-2205.

Carson, Jamie, Erik J. Engstrom, and Jason M. Roberts (2007). Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress. *American Political Science Review*. 101(2): 289-302.

Cassette, A. and Farvaque, E (2013). Are Elections Debt Brakes? Evidence from French Municipalities. *Munich Personal RePEc Archive*, Paper n. 48808.

Dunne, Stephanie, W. Robert Reed, and James Wilbanks (1995). Endogenizing the median voter: Public Choice goes to school, *Public Choice*. 93: 99-118.

Fenno, Richard (2003). *Home Style: House Members in their Districts*. New York: Longman.

Fiorina, Morris (1977). The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It. *American Political Science Review*. 71(1): 177-181.

Fiorina, Morris (1989). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. 2<sup>nd</sup> edition. New Haven: Yale University Press.

Griffin, John (2006). Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis. *Journal of Politics*. 68(4): 911-921.

Hirano, Shigeo and James Snyder (2007). Using Multi-Member-District Elections to Estimate the Sources of the Incumbency Advantage. Typscript.

Hogan, Robert (2004). Challenger Emergence, Incumbent Success, and Electoral Accountability in State Legislative Elections. *Journal of Politics*. 66(4): 1283-1303.

McAdams, John C., and John R. Johannes (1987). Determinants of Spending by House Challengers, 1974-84. *American Journal of Political Science* 31(3): 457-83.

Krebs Timothy B (1998). The Determinants of Candidates' Vote Share and the Advantages of Incumbency in City Council Elections. *American Journal of Political Science*, 42(3): 921-935.

Lascher, Edward L., Jr (2005). Constituency Size and Incumbent Safety: A Reexamination. *Political Research Quarterly* 58(2): 269-278.

Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

Mayhew, David (2008). Incumbency Advantage in U.S. Presidential Election: The Historical Record. *Political Science Quarterly*. 123(2): 201-228.

McAdams, John C., and John R. Johannes (1988). Congressmen, Perquisites, and Elections. *Journal of Politics* 50(2): 412-39.

McDonald, Michael (2006). Drawing the Line on District Competition. *PS: Political Science and Politics*. 39(1): 91-94.

Mourao, P. and Veiga, L (2010). Elections, fiscal policy and fiscal illusion. NIPE Working Paper 18/2010. Universidade do Minho.

Oliver, J. Eric and Shang E. Ha (2007). Vote Choice in Suburban Elections. *American Political Science Review*. 101(3): 393-408.

Prior, Markus (2006). The incumbent in the living room: The rise of television and the incumbency advantage in US House elections. *The Journal of Politics*. 68(3): 657-673.

Rosenstone, Stephen and Raymond Wolfinger (1978). The Effect of Registration Laws on Voter Turnout. *American Political Science Review*. 72(1): 22-45.

Wolfinger, Raymond, Benjamin Highton, and Megan Mullin (2005). How Postregistration Laws Affect the Turnout of Citizens Registered to Vote. *State Politics and Policy Quarterly*. 5(1): 1-23.



## Abstract

# An effect of assembly activity of the candidate on the re-election result

– Case study of local basic assembly members  
of primary local government –

Byung Yun Choi

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

Since the first local election in 1995, the 6th local election was held on June 4, 2014. It was a meaningful election to reflect the last 20 years' local autonomy. This election took a great attention to many for the result like many previous elections. Experts generally reviewed that it was tie between the ruling party and the opposition under the solidified two-party system. While there was an issue of leadership, management and supervision of the government and the ruling party due to a large marine accident that deprived of many lives, it seemed to have no great effect. To the contrary, even though there were many attempts to remove regionalism, a chronic disease of the Korean politics, the regionalism was still powerful.

This study was targeted to local basic assembly members, which are not much dealt in preceding studies. Many criticized the role of the local basic assembly raising an argument of uselessness. However, since the democratization in 1987, it needs to remind the systematic meaning and to seek a desirable improvement measure the meaning of institutionalization of local autonomy for the maturity of democracy. Local autonomy is a system to settle from the realization of the democracy. In particular, local election is a festival for local community to select the head and members of local community. The members of local basic assembly have a great responsibility to collect opinion and requests of local community and to reflect them to the political decision making. And, they are politicians with future growth potentiality to enter wider role like wide area assembly members or national assembly member as well as contribution to local society. Compared with politicians who are selected based on popularity and level of recognition, the local basic assembly plays a role in raising future politically gifted personnel with expertise from the local basic assembly.

Despite such a huge importance, studies on local basic assembly members are very scanty, and it is essential to study local basic assembly to develop local assembly and democracy. For this purpose, the study carried out the re-election of local basic assembly members. Our community requires members with mature citizenship. It is assumed that those with mature citizenship may make decision based on rationality. Of course, such rationality has many limits to be perfect. Therefore, selection and decision might be made based on limited rationality remarked by Herbert Simon. But, such limited rationality must be recommended to majority because it may cause the best selection to the self as well as having no discomfort or damage to the absolute majority of the community.

Rational selection in the process of election of local basic assembly

members might consider the contribution of public welfare during the incumbency of local basic assembly members. In addition, how passionate and faithful they were might be a factor to consider. This study used the number of bill proposal and attendance rate of the assembly in order to study the effect of the re-election of the candidates of local basic assembly.

In the first place, the study examined the effect of factors on the election of a candidate to the candidates of the 6th local election. And then the study examined the existence of incumbent effect. After checking the incumbent effect, the study figured out the effect of factors on re-election to the incumbent candidates who sought re-election at the 6th election. The focus was the number of bill proposal and attendance rate to assembly. If assembly activity does not have effect on re-election, the study performed an interview as a supplementary study. The statistical analysis was made using logistic regression analysis, and the supplementary study was performed through interview with structured interview sheet.

As a result of logistic regression analysis, the factors affecting election included whether they were incumbent, whether they belonged to the ruling party and the election cost. As a result, the incumbent had an effect on the election, which proved the incumbent effect. As a secondary study, second logistic regression analysis was carried out. As a result, university graduation, ruling party and election cost had effects on re-election of the incumbent. At the second logistic regression analysis, there was no significant correlation between the number of bill proposal and attendance rate of the assembly. As a result, the assembly activity did not effect on the re-election of candidates. As a supplementary study, interview was performed to the incumbent local basic assembly members and ordinary citizens. While incumbent assembly members carried out their activities with deep affection and interests in local community and citizens,

they thought they did not satisfy the expectation regardless of their willingness. While they made efforts, they had limits to perform active activities due to realistic restrictions. As for ordinary public, they did not recognize the role of local basic assembly members and had considerably low satisfaction. The most important factor in selecting the candidates in the election was not their assembly activity but their party affiliation.

Such result gives a significant implication both to local basic assembly members and ordinary citizens. Local basic assembly members are required to perform assembly activity with more active and faithful manner, and they need to enhance contact with citizens for life politics, listen to the requirements and reflect them to their assembly activities. And, they need to make active promotion activity for ordinary citizens to recognize local basic assembly activities. For ordinary citizens, they need to approach to the public area with a mind that politics are very close to our life instead of indifference to politics. They need to have active attitude to communicate with the local assembly in order to develop a better local life environment for their life and for future generation. If such efforts gather together, the realization of grassroots democracy would be achieved. Active cooperation between private and public, a sense of calling of public officers and a sense of ownership of citizens would enrich our democratic environment.

**Key words:** candidates, local basic assembly, local basic assembly members, incumbent, assembly activity, re-election

**Student Number :** 2010-22220